



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115496432>



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banking, Trade and Commerce

Chairman:
The Honourable IAN SINCLAIR

Friday, October 2, 1987

Issue No. 37

Fifth Proceedings on:

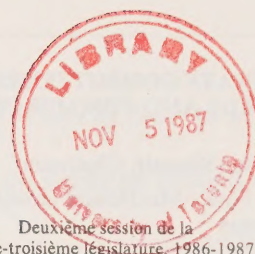
Consideration of the motion of the
Honourable Senator Murray, P.C., dated
3rd September 1987 and the Message from the
House of Commons dated 31st August 1987
relating to certain amendments to Bill C-22,
An Act to amend the Patent Act and to
provide for certain matters in relation
thereto

APPEARING:

The Honourable Harvie Andre, P.C., M.P.,
Minister of Consumer and Corporate Affairs

WITNESSES:

(See back cover)



Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banques et du commerce

Président:
L'honorable IAN SINCLAIR

Le vendredi 2 octobre 1987

Fascicule n° 37

Cinquième fascicule concernant:

Étude de la motion de l'honorable sénateur
Murray, c.p., en date du 3 septembre 1987 et du
message de la Chambre des communes en date du
31 août 1987 au sujet de certains amendements au
Projet de loi C-22, Loi modifiant la Loi sur les
brevets et prévoyant certaines dispositions
connexes

COMPARAÎT:

L'honorable Harvie Andre, c.p., député,
Ministre de la Consommation et des Corporations

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Ian Sinclair, *Chairman*

The Honourable Finlay MacDonald (*Halifax*),
Deputy Chairman

and

The Honourable Senators:

Barrow	MacDonald (<i>Halifax</i>)
Cogger	*MacEachen, P.C. (or Frith)
Doyle	*Murray, P.C. (or Doody)
Haidasz, P.C.	Phillips
Kelly	Sinclair
Kirby	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Leblanc (<i>Saurel</i>)	<i>Guysborough</i>)
Lucier	

**Ex officio Members*

(Quorum 4)

Changes in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Doyle substituted for that of the Honourable Senator Barootes. (*October 2, 1987*)

The name of the Honourable Senator Phillips substituted for that of the Honourable Senator Flynn. (*October 2, 1987*)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Ian Sinclair

Vice-président: L'honorable Finlay MacDonald (*Halifax*)

et

Les honorables sénateurs:

Barrow	MacDonald (<i>Halifax</i>)
Cogger	*MacEachen, c.p. (ou Frith)
Doyle	*Murray, c.p. (ou Doody)
Haidasz, c.p.	Phillips
Kelly	Sinclair
Kirby	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Leblanc (<i>Saurel</i>)	<i>Guysborough</i>)
Lucier	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Doyle substitué à celui de l'honorable sénateur Barootes. (*le 2 octobre 1987*)

Le nom de l'honorable sénateur Phillips substitué à celui de l'honorable sénateur Flynn. (*le 2 octobre 1987*)



ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, September 2, 1987:

"A Message was brought from the House of Commons in the following words:—

MONDAY, August 31, 1987

ORDERED,—That a Message be sent to the Senate to acquaint Their Honours that this House agrees with amendment 10(a) made by the Senate to Bill C-22, An Act to amend the Patent Act and provide for certain matters in relation thereto, but disagrees with all other amendments except amendments 1(c) and 8, because this House believes that amendments 1(a) and (b), 2(a) and (b), 3, 4(a) and (b), 5(a) and (b), 6, 7(a) and (b), 9 and 10(b) and (c) are in contradiction to the principles of the Bill which will increase intellectual property protection, increase research and development in Canada, create new high-technology jobs, improve the health care of Canadians, and protect consumers from higher drug prices.

More specifically:

Amendments 1(a) and (b) delete the definitions of "Board" and "patentee". These definitions are necessary to support the powers of the Patented Medicine Prices Review Board, which is required to protect consumers.

Amendments 2(a) and (b) reduce Canada's export potential and fine chemical manufacturing.

Amendments 3, 4(a) and (b) reduce the periods of market exclusivity, thus eliminating the incentive for increased research and development in Canada.

Amendment 5(a) reduces the period of market exclusivity and export potential, thus reducing economic benefits for Canada.

Amendment 5(b) deletes the Patented Medicine Prices Review Board, which is required to protect consumers, and this amendment also removes the protection for Canadian-invented medicines and thus the incentives for increased research and development in Canada.

Amendments 6, 7(a) and (b), 10(b) and (c) arise out of amendments 1(a) and (b), 2, 3, 4(a) and (b), 5(a) and (b), and are therefore inappropriate.

Amendment 9 arises out of Senate amendment 8, but is not consistent with the House amendment to Senate amendment 8, as set out below.

And, that:

Senate amendment 1(c) be amended to read as follows:

"(c) Strike out lines 35 to 42 and add the following:

ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 2 septembre 1987:

«La Chambre des communes transmet un message dont voici le texte:

Le LUNDI 31 août 1987

IL EST ORDONNÉ,—Qu'un message soit envoyé au Sénat pour faire savoir à Leurs Honneurs que la Chambre est d'accord avec l'amendement 10a) apporté par le Sénat au projet de loi C-22, Loi modifiant la Loi sur les brevets et prévoyant certaines dispositions connexes, mais qu'elle n'est pas d'accord pour ce qui est des autres amendements, sauf les amendements 1c) et 8, parce qu'elle croit que les amendements 1a) et b), 2a) et b), 3, 4a) et b), 5a), b) et c), 6, 7a) et b), 9 et 10b) et c) sont incompatibles avec les principes qui sous-tendent le projet de loi lequel accroîtra la protection de la propriété intellectuelle, accroîtra la recherche et le développement au Canada, créera de nouveaux emplois dans le domaine de la haute technologie, améliorera les services de santé des Canadiens et protégera les consommateurs contre la hausse de prix des médicaments.

Et plus précisément:

Les amendements 1a) et b) suppriment les définitions de «conseil» et de «brevet» ou «titulaire de brevet». Ces définitions sont nécessaires pour sous-tendre les pouvoirs du Conseil d'examen du prix des médicaments, lequel est nécessaire pour la protection des consommateurs.

Les amendements 2a) et b) diminuent le potentiel d'exportation du Canada et la fabrication au Canada de produits chimiques fins.

Les amendements 3 et 4a) et b) restreignent la durée du droit d'exclusivité, éliminant de ce fait l'incitation à accroître la recherche et le développement au Canada.

L'amendement 5a) restreint la durée du droit d'exclusivité et le potentiel d'exportation, réduisant de ce fait les avantages économiques pour le Canada.

L'amendement 5b) supprime le Conseil d'examen du prix des médicaments, qui est nécessaire pour la protection des consommateurs; il supprime en outre la protection accordée pour les médicaments inventés au Canada et, de ce fait, l'incitation à accroître la recherche et le développement au Canada.

Les amendements 6, 7a) et b), 10b) et c) découlent des amendements 1a) et b), 2, 3, 4a) et b) et 5a) et b) et ne sont donc pas à propos.

L'amendement 9 découle de l'amendement 8 du Sénat mais il n'est pas compatible avec l'amendement apporté par la Chambre à l'amendement 8 du Sénat et énoncé ci-après.

Et, en outre:

Que l'amendement 1c) du Sénat soit modifié comme il suit:

«c) Retrancher les lignes 36 à 44 et ajouter ce qui suit:

(2) For the purposes of sections 41.11 to 41.16, the notice of compliance that is first issued for either the original and distinct chemical composition of a medicine or the obvious chemical equivalent of the medicine shall be deemed to be the first notice of compliance issued in respect of that medicine.”

Senate amendment 8 be amended to read as follows:

“Insert the heading “Transitional” and the following as clause 31:

31. (1) The Minister of Consumer and Corporate Affairs shall pay to each province for each of the fiscal years commencing in the period April 1, 1987 to March 31, 1991, for the purpose of research and development relating to medicine, an amount equal to the product obtained by multiplying

(a) the quotient obtained by dividing

(i) \$25 million by

(ii) the total population of all provinces for the fiscal year in respect of which the payment is made, by

(b) the population of the province for the fiscal year in respect of which the payment is made.

(2) Payment of any amount under this section shall be made out of the Consolidated Revenue Fund at such times and in such manner as the Governor in Council may, by regulation, prescribe.

(3) For the purposes of this section, the population of a province for a fiscal year shall be the population of that province on the first day of June of that year as determined and published by the Chief Statistician of Canada.”

ATTEST

ROBERT MARLEAU,
The Clerk of the House of Commons.”

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Thursday, September 3, 1987:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Murray, P.C., seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Senate concur in the amendments made by the House of Commons to its amendments 1(c) and 8 to Bill C-22, An Act to amend the Patent Act and to provide for certain matters in relation thereto, without amendment;

That the Senate do not insist on its amendments 1(a) and (b), 2(a) and (b), 3, 4(a) and (b), 5(a) and (b), 6, 7(a) and (b), 9 and 10(b) and (c), to which the Commons has disagreed; and

That a Message be sent to the House of Commons to acquaint that House accordingly.

(2) Pour l'application des articles 41.11 à 41.16, l'avis de conformité délivré en premier lieu, soit pour le composé chimique original et distinct d'un médicament, soit pour l'équivalent chimique manifeste du médicament, est réputé être le premier avis de conformité délivré pour ce médicament.”

Que l'amendement 8 du Sénat soit modifié comme il suit:

«Insérer le sous-titre «Disposition transitoire» et ce qui suit comme article 31:

31. (1) Le ministre de la Consommation et des Corporations versera à chaque province pour chacun des exercices compris entre le 1^{er} avril 1987 et le 31 mars 1991 pour la recherche et le développement en matière de médicaments un montant égal au produit obtenu par la multiplication de l'élément a) par l'élément b):

a) le quotient obtenu par la division de vingt-cinq millions de dollars par le chiffre total de la population des provinces pour l'exercice à l'égard duquel le versement est effectué;

b) le chiffre de la population de la province pour ce même exercice.

(2) Tout versement est prélevé sur le Trésor selon ce que le gouverneur en conseil peut fixer par règlement.

(3) Le chiffre de la population d'une province pour un exercice est celui du 1^{er} juin de l'exercice, déterminé et publié par le statisticien en chef du Canada.»

ATTESTÉ

Le Greffier de la Chambre des communes,
ROBERT MARLEAU.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du jeudi 3 septembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Murray, c.p., appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Sénat agréé les amendements apportés par la Chambre des communes à ses amendements 1c) et 8 au Projet de loi C-22, Loi modifiant la Loi sur les brevets et prévoyant certaines dispositions connexes, sans amendement;

Que le Sénat n'insiste pas sur ses amendements 1a) et b), 2a) et b), 3, 4a) et b), 5a), b) et c), 6, 7a) et b), 9 et 10b) et c), auxquels les Communes n'ont pas acquiescé; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'en informer.

After debate,

The Honourable Senator MacEachen, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Frith:

That the question, together with the Message from the House of Commons on the same subject, dated August 31, 1987, be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce for consideration and report.

After debate,

In amendment, the Honourable Senator Phillips moved, seconded by the Honourable Senator Flynn, P.C., that the motion be amended by adding thereto the following:

“That the Committee report no later than Monday, September 14, 1987; and

That, no later than 5:45 o'clock p.m. on Tuesday, September 15, 1987, if necessary, the Speaker shall interrupt the proceedings and put forthwith, without further debate or amendment, all questions necessary to dispose of the Report.”

After debate, and—

The question being put on the motion in amendment, The Senate divided and the names being called they were taken down as follows:— (. . .)

Therefore, the motion in amendment was resolved in the negative.

The question being put on the motion of the Honourable Senator MacEachen, P.C., seconded by the Honourable Senator Frith:

That the question, together with the Message from the House of Commons on the same subject dated August 31, 1987, be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce for consideration and report,

The Senate divided and the names being called they were taken down as follows:— (. . .)

Therefore, the motion was resolved in the affirmative.”

Après débat,

L'honorable sénateur MacEachen, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Frith,

Que la question, ainsi que le message de la Chambre des communes en date du 31 août 1987, portant sur le même sujet soient déférés au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce pour étude et rapport.

Après débat,

En amendement, l'honorable sénateur Phillips propose, appuyé par l'honorable sénateur Flynn, c.p., que la motion soit modifiée en y ajoutant ce qui suit:

«Que le comité fasse rapport au plus tard le lundi 14 septembre 1987; et

Qu'au plus tard à 17h45, le mardi 15 septembre 1987, au besoin, le Président interrompe les délibérations et mette aux voix sur-le-champ, sans autre débat ni amendement, toutes les questions nécessaires pour disposer du rapport.»

Après débat,

La motion en amendement est mise aux voix. L'opinion n'étant pas unanime, le Sénat, à l'appel des noms, se prononce comme suit: (. . .)

En conséquence, la motion en amendement est rejetée.

La motion de l'honorable sénateur MacEachen, c.p., appuyé par l'honorable sénateur Frith,

Que la question, ainsi que le message de la Chambre des communes en date du 31 août 1987, portant sur le même sujet soient déférés au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce pour étude et rapport,

est mise aux voix.

L'opinion n'étant pas unanime, le Sénat, à l'appel des noms, se prononce comme suit: (. . .)

En conséquence, la motion est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

FRIDAY, OCTOBER 2, 1987
(67)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 9:30 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Ian Sinclair, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Barrow, Cogger, Doody, Doyle, Frith, Haidasz, Kelly, Kirby, Leblanc (*Saurel*), Lucier, MacDonald (*Halifax*), Phillips, Sinclair and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (13)

Other Senator present: The Honourable Senator Olson.

In attendance: From the Library of Parliament, Research Branch: Mr. Basil Zafiriou, Senior Analyst; Ms. Margaret Smith, Research Officer, Law and Government Division; Mr. Marion Wrobel, Research Officer, Economics Division; Mr. Anthony Chapman, Research Officer, Economics Division.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witness:

Dr. Pavel Hamet, M.D., Ph.D., Clinical Research Institute of Montreal; Director of Laboratory of Physiopathology of Hormone Action; Chief of Endocrinology; Professor of Medicine, Hôtel-Dieu of Montreal Hospital; Executive Board, Canadian Hypertension Society.

Appearing: The Honourable Harvie Andre, P.C., M.P., Minister of Consumer and Corporate Affairs.

Witnesses:

From the Department of Consumer and Corporate Affairs:

Mr. Mel Cappe, Assistant Deputy Minister, Bureau of Policy Coordination;

Mr. André Gariépy, Commissioner of Patents.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated 3rd September 1987, resumed consideration of the motion of the Honourable Senator Murray, P.C., dated 3rd September 1987 and the Message from the House of Commons dated 31st August 1987 relating to certain amendments to Bill C-22, An Act to amend the Patent Act and to provide for certain matters in relation thereto.

Dr. Hamet made a statement and answered questions.

The Minister, in collaboration with the other witnesses, made a statement and answered questions.

At 12:30 p.m., the Committee adjourned and at 2:00 p.m. the sitting resumed.

At 3:40 p.m., it was—

Ordered, that the Committee proceed to meet *in camera*.

The Honourable Senator Lucier moved that pursuant to Rule 84, reasonable travelling and living expenses be reimbursed to the following witnesses: Dr. Pavel Hamet and Mr. John L. Orr.

PROCÈS-VERBAL

LE VENDREDI 2 OCTOBRE 1987
(67)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 h 30 sous la présidence de l'honorable sénateur Ian Sinclair (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Barrow, Cogger, Doody, Doyle, Frith, Haidasz, Kelly, Kirby, Leblanc (*Saurel*), Lucier, MacDonald (*Halifax*), Phillips, Sinclair et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (13)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Olson.

Également présents: De la Bibliothèque du Parlement, *Service de recherche:* M. Basil Zafiriou, analyste principal; M^{me} Margaret Smith, attachée de recherche, Division du droit et du gouvernement; M. Marion Wrobel, attaché de recherche, Division de l'économie; M. Anthony Chapman, attaché de recherche, Division de l'économie.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoin:

D^r Pavel Hamet, M.D., Ph.D., Institut de recherches cliniques de Montréal; directeur, Laboratoire de physiopathologie de l'action hormonale; chef du service d'endocrinologie; professeur de médecine, Hôpital Hôtel-Dieu de Montréal; membre de l'exécutif, Société canadienne d'hypertension artérielle.

Comparait: L'honorable Harvie Andre, c.p., député, ministre de la Consommation et des Corporations.

Témoins:

Du ministère de la Consommation et des Corporations:

M. Mel Cappe, sous-ministre adjoint, Bureau de la coordination des politiques;

M. André Gariépy, commissaire des brevets.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 septembre 1987, le Comité reprend l'étude de la motion de l'honorable sénateur Murray, c.p., en date du 3 septembre 1987 et du message de la Chambre des communes en date du 31 août 1987 au sujet de certains amendements au projet de loi C-22, Loi modifiant la Loi sur les brevets et prévoyant certaines dispositions connexes.

Le docteur Hamet fait une déclaration et répond aux questions.

Le ministre, conjointement avec d'autres témoins, fait une déclaration et répond aux questions.

À 12 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à 14 heures.

À 15 h 40, il est *ordonné*: Que le Comité poursuive ses délibérations à huis clos.

L'honorable sénateur Lucier propose que conformément à l'article 84 du Règlement, des dépenses raisonnables de transport et de séjour soient remboursés aux témoins suivants: D^r Pavel Hamet et M. John L. Orr.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 3:48 p.m., the Committee adjourned to the call of the
Chair.

ATTEST:

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 15 h 48, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle
convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Timothy Ross Wilson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Friday, October 2, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9.30 a.m. to give consideration to the motion of the Honourable Senator Murray, P.C., dated 3rd September, 1987, and the Message from the House of Commons dated 31st August, 1987, relating to certain amendments to Bill C-22, An Act to amend the Patent Act and to provide for certain matters in relation thereto.

Senator Ian Sinclair (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we will now commence our meeting. This morning we shall continue our consideration, investigation and report on the message from the House of Commons dated August 31, 1987 and the motion of the Honourable Senator Murray, both of which deal with Bill C-22.

Our first witness is Dr. Hamet from the Clinical Research Institute of Montreal. Before asking him to proceed, I have to say that I received a request from Mr. Luciano Calenti, who appeared before us last week and who has now had an opportunity to read the transcript of his appearance before us. He has asked me to read the following into the record:

Mr. Luciano Calenti wants to ensure that there is no confusion regarding his statement made on consultations between the Canadian Drug Manufacturers Association and the Government. As Chairman of the CDMA he had had ample opportunity to discuss the legislation with the previous Minister Michel Côté but very inadequate time, less than 10 minutes, with the current Minister the Honourable Harvie Andre. Ministerial consultations with the current Minister were thus very inadequate for this very complex issue.

Honourable senators, having put that on the record, I will now ask Dr. Hamet to tell us a little bit about himself. Dr. Hamet, we know that you are from the Clinical Research Institute in Montreal and that you are associated with the University of Montreal. Would you tell us a little bit about yourself and the work of that institute? Honourable senators, I understand that the witness has some notes to which he wishes to refer, following which we will have questions. Senator Cogger has agreed to lead off, and others may follow if they will so indicate.

Dr. Pavel Hamet, M.D., Ph.D., Clinical Research Institute of Montreal: Thank you, Mr. Chairman and honourable senators for this opportunity to speak to you as a clinician and scientist. I was advised last week to make this presentation, being part of the Canadian Coalition of Associations in the Health Sciences. As you know, there are about 40 associations which join in an expression of opinion to support Bill C-22 now before you.

With regard to myself, it will be 20 years ago, on a date next week, since I arrived in this beautiful country after training in

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le vendredi 2 octobre 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de la banque et du commerce s'est réuni ce matin à 9 h 30 pour étudier la motion de l'honorable sénateur Murray, c.p., datée du 3 septembre 1987 et le message de la Chambre des communes daté du 31 août 1987 ayant trait à certains amendements au projet de loi C-22, Loi modifiant la Loi sur les brevets et à certaines questions connexes.

Le sénateur Ian Sinclair (*président*), occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous commencerons maintenant la réunion. Ce matin, nous continuerons à étudier le message de la Chambre des communes daté du 31 août 1987 ainsi que la motion de l'honorable sénateur Murray, qui portent tous deux sur le projet de loi C-22.

Notre premier témoin est le Dr Hamet de l'Institut de recherches cliniques de Montréal. Avant de l'inviter à témoigner, je dois dire que j'ai reçu une demande de M. Luciano Calenti, qui a témoigné la semaine dernière et qui a maintenant eu l'occasion de lire la transcription de sa déposition. Il m'a demandé de faire inscrire ce qui suit:

M. Luciano Calenti veut faire en sorte qu'il n'y ait aucune confusion concernant sa déclaration relative aux consultations qui ont eu lieu entre l'Association canadienne des fabricants de produits pharmaceutiques et le gouvernement. A titre de président de cette association, il avait eu l'occasion de discuter amplement de la loi avec l'ancien ministre Michel Côté, mais il n'avait pas eu suffisamment de temps, en fait moins de dix minutes, d'en parler avec le ministre actuel, l'honorable Harvie André. Les consultations avec le ministre actuel n'étaient donc pas suffisantes vu la complexité de cette question.

Honorables sénateurs, ceci étant inscrit dans le procès-verbal, je demanderais maintenant au Dr Hamet de nous parler brièvement de lui-même. Dr Hamet, nous savons que vous travaillez à l'Institut de recherches cliniques de Montréal et que vous êtes associé à l'Université de Montréal. Auriez-vous l'obligeance de nous parler brièvement de vous et du travail de cet Institut. Honorables sénateurs, il semble que le témoin ait des notes auxquelles il aimerait se reporter, après quoi nous pourrions poser des questions. Le sénateur Cogger a accepté de commencer et les autres peuvent simplifier leur intention de poser des questions par la suite.

M. Pavel Hamet, M.D., Ph.D., Institut de recherches cliniques de Montréal: Monsieur le président, honorables sénateurs, je tiens à vous remercier de me fournir cette occasion de m'adresser à vous en tant que clinicien et scientifique. On m'a demandé, la semaine dernière, de venir témoigner à titre de membre de la coalition canadienne des associations dans les sciences de la santé. Comme vous le savez, il y a environ 40 associations qui se sont regroupées afin d'exprimer leur opinion en faveur du projet de loi C-22 qui est maintenant devant vous.

En ce qui me concerne, il y aura 20 ans la semaine prochaine que je suis arrivé dans ce beau pays après avoir reçu ma

[Text]

Prague as a physician and training in Paris. I then came to Montreal, where I trained as an endocrinologist at the University of Montreal and did my Ph.D. at McGill University.

Following that I went to the United States, where I had a chance to pursue my training and practise medicine before returning to Montreal. That has given me a somewhat interesting opportunity to know medicine as it is practised in the East Bloc, in France and other parts of Europe, in Canada and the United States, and I am very proud to say that I believe that what we have in this country is one of the best medical systems, both as to its quality and its distribution. Having had the chance to practise and experience medicine in Prague, Paris and the United States, I believe that Canada is the only country that I know of which has a unique system of medicine. There is no difference between the rich and the poor in this country, and everyone can receive equal care in the hospitals and in the medical service as I know it.

That is very unusual throughout the world, particularly the world about which I know the most from my youth, and including since then Western Europe and the United States. The greatest medicine in the world is probably that of the United States, so far as research and equipment is concerned; but I had the unfortunate experience of seeing a patient in the United States being asked to leave the hospital because he could not make a down payment of money—and I have never had that experience in this country.

Quand je suis arrivé au Québec en 1967, l'assurance hospitalisation existait. L'assurance-maladie était en train de se développer. Ce que je trouvais formidable et ce que je continue à trouver formidable dans ce pays c'est le soin qui est pris pour implanter quelque chose avec le respect de l'entreprise privée et avec le respect du citoyen que ce pays exerce.

Je connais mieux le système au Québec et je sais que c'est similaire ailleurs. Cela ne s'est pas passé sans heurts et sans opposition. Mais, ce que monsieur Castonguay a entrepris au Québec n'était pas du hasard. Je sais personnellement que monsieur Castonguay, avant d'introduire son système d'assurance-maladie au Québec, a fait une tournée y compris dans les pays de l'Est. C'est pour cela que je le sais. Il a demandé pourquoi le système marche et pourquoi le système ne marche pas. Et c'est ce que j'ai toujours trouvé de très beau dans ce pays. On se soucie de l'efficacité, on se soucie des citoyens. Je crois que les deux Chambres de ce gouvernement et votre comité en témoignent encore. On se soucie énormément de l'impact qu'une loi peut avoir sur les citoyens et sur le pays.

Parliament and the legislatures have provided Canada with one of the best health systems. When the government takes on the responsibility of the health system it also takes on the responsibility to provide that system at the highest quality level with the highest efficiency. We have heard throughout the debate concerning this bill a lot about the cost of medication. Not enough discussion has been directed toward the cost of the health system as a whole. We pay a lot for our health system. It is a substantial portion of our national and provincial budgets. I believe that we as citizens, scientists and parliamentarians must ask how we can make the system more efficient and

[Traduction]

formation de médecine à Prague et à Paris. Je suis ensuite venu à Montréal où j'ai reçu une formation d'endocrinologue à l'Université de Montréal et fait des études doctorales à l'Université McGill.

Ensuite, je suis allé aux États-Unis, où j'ai eu l'occasion de poursuivre ma formation et d'exercer la médecine avant de retourner à Montréal. Ce cheminement m'a fourni l'occasion de connaître l'exercice de la médecine dans les pays de l'Est, en France et dans d'autres parties d'Europe, au Canada et aux États-Unis, et je suis fier d'affirmer que j'estime que ce que nous avons ici est l'un des meilleurs systèmes de santé, tant par sa qualité que par sa répartition. Ayant eu la chance d'exercer et de voir la médecine qui est pratiquée à Prague, à Paris et aux États-Unis, je crois que le Canada est le seul pays que je connaisse qui a une infrastructure sanitaire unique. Il n'y a pas de différence entre les riches et les pauvres dans ce pays, et tous peuvent recevoir les mêmes soins tant à l'hôpital que chez le médecin.

Voilà qui est très rare dans le monde d'aujourd'hui, et en particulier dans le monde que j'ai connu pendant la plus grande partie de ma jeunesse et, par la suite, en Europe et aux États-Unis. C'est sans aucun doute les États-Unis qui ont la médecine la plus avancée au monde sur le plan de la recherche et de l'équipement, mais j'ai eu l'expérience malheureuse de voir dans ce pays un patient que l'on a invité à quitter l'hôpital parce qu'il n'était pas en mesure de verser un dépôt en argent, et c'est là une chose que je n'ai jamais vue ici.

When I arrived in the province of Quebec in 1967, Hospital Insurance already existed. Health Insurance was being developed. What I found extraordinary at the time and I still find extraordinary in this country is the care that is taken to implement something while respecting both the private sector and the citizen.

I am more familiar with the system in the province of Quebec and I know that it is the same elsewhere. This has not occurred smoothly and without opposition. But what Mr. Castonguay undertook in Quebec was not out of the blues. I personally know that Mr. Castonguay, before introducing his Health Insurance Plan in Quebec, travelled extensively, namely to the Eastern Bloc countries. That is why I know. He asked why the system works and why it does not. And that is what I always found great in this country. We care about efficiency, we care about people. I believe that both Houses of this government and your committee are another proof of this. We care a lot about the impact that a piece of legislation can have on the people and on the country.

Le Parlement et les provinces ont fourni aux Canadiens l'un des meilleurs systèmes de santé au monde. Lorsque le gouvernement accepte la responsabilité du système sanitaire, il doit également prendre la responsabilité de faire en sorte que ce système soit de la meilleure qualité et le plus efficace possible. Au cours des débats qui ont entouré ce projet de loi, nous avons amplement entendu parler du coût des médicaments. On a toutefois très peu parlé du coût du système sanitaire dans son ensemble. Ce système nous coûte très cher. On y consacre une part importante de nos budgets provinciaux et du budget national. J'estime qu'en tant que citoyens scientifiques et parlementaires

[Text]

less costly. I strongly believe this, and I shall try to illustrate that scientific improvement is one of the major means of having a less costly health system over the long term, especially something as sophisticated and technical as our health system.

Personne n'a pu mieux démontrer les merveilles de la médecine moderne que le sénateur David qui a fait cela de façon extrêmement éloquente, à part de peut-être quelques lignes, mais de façon très non-partisane. Je ne peux que souscrire à ce qui a été dit par mon célèbre collègue. Bien que j'ai exactement la moitié de ses 40 ans d'expérience en médecine, je voudrais ajouter une illustration à laquelle j'ai participé en partie d'une victoire de la médecine. C'est celle de l'hypertension. Je viens de l'Institut de recherche clinique de Montréal, comme vous l'avez mentionné et vous savez qu'avec le pionnier le Dr. Jacques Genest c'était un des berceaux de ce qui est arrivé dans l'hypertension.

Laissez-moi vous rappeler que dans les années 1940 nous n'avions aucun médicament contre l'hypertension.

During the 1940s there was no medication for high blood pressure. President Roosevelt suffered from this disease and was weakened by it during the discussions at Malta. There was no help for him. His blood pressure was extremely high, and he was having stroke after stroke. President Roosevelt was suffering from malignant hypertension which causes the blood pressure to rise, sometimes so high that vision is blurred and the mind is altered. This disease does not exist any more. When I came to this country in 1967, the disease still existed. As a young fellow working with Dr. Jacques Genest, I had to treat two to four patients a month who were afflicted with this disease. Since Dr. Genest was a pioneer in this field, we had access through him to new medication that was coming out at the time. We were able to save the lives of those patients 20 years ago with medication that at that time was not available anywhere else. One of the first centres to treat efficiently hypertension was in Montreal. Then the treatment became a general practice, and the disease does not exist any more.

However, this is not the case in the country I came from. The availability of medication and even knowledge concerning new medication is significantly limited. The development of this medication was a significant victory for medical science in the cardiovascular area. As you know, that significant victory translated to a significant decrease in cardiovascular mortality. Cardiovascular mortality in North America decreased by about 25 per cent. We cannot say that it was only because of the medication, because there is no proof. In epidemiology, you cannot prove something retroactively. However, we know that blood pressure is lower, that we can efficiently fight the disease and that other factors are involved, such as good nutrition, jogging, less smoking and so on. However, there is a contrast. In East Bloc countries where new medications are not as readily available, there has been no decrease in cardiovascular mortality, in spite of a significant effort on the part of the state. Car-

[Traduction]

taires, nous devons nous demander ce qu'il faut faire pour rendre ce système plus efficace et moins coûteux. J'y crois fermement, et je tenterai de montrer comment les progrès scientifiques sont l'un des meilleurs moyens de réduire à long terme le coût du système sanitaire, surtout étant donné le niveau de complexité et de technicité que nous avons dans notre système.

Nobody has been able to show us the marvels of modern medicine better than Senator David who has done so in a very eloquent fashion, save for maybe a few lines, but in a very non partisan fashion. I can only endorse what has been said by my illustrious colleague. Although I have exactly half of his forty years experience in medicine, I would like to add an illustration of one of the victories in medicine of which I was a part. I am referring to the victory over high blood pressure. I come from the Clinical Research Institute of Montreal, as you have said, and you know that with Dr. Jacques Genest, one of the pioneers in the field, it was one of the birthplaces of what happened in the case of high blood pressure.

Let me remind you that during the forties we had no medication to treat high blood pressure.

Au cours des années 1940, nous n'avions aucun médicament contre l'hypertension. Le président Roosevelt souffrait de cette maladie qui l'a affibli pendant les discussions à Malte. Personne ne pouvait faire quoi que ce soit pour l'aider. Sa tension artérielle était extrêmement élevée et il avait des accidents vasculaires cérébraux en cascade. Le président Roosevelt souffrait d'hypertension artérielle maligne. Cette affection entraîne une élévation telle de la tension artérielle que la vision devient trouble et l'esprit confus. Cette maladie n'existe plus aujourd'hui. Quand je suis arrivé au Canada en 1967, elle existait toujours. Quand j'étais jeune et que je travaillais avec le Dr Jacques Genest, j'étais appelé à traiter entre deux et quatre patients par mois qui étaient atteints de cette maladie. Étant donné que le Dr Genest était un pionnier dans ce domaine, nous avions accès, grâce à lui, aux nouveaux médicaments. Nous avons pu sauver la vie de ces personnes il y a vingt ans grâce à des médicaments qu'on ne pouvait se procurer nulle part ailleurs à l'époque. Montréal était l'un des premiers centres où l'on pouvait traiter efficacement l'hypertension. Par la suite, le traitement s'est généralisé, de sorte que la maladie n'existe plus aujourd'hui.

Cela n'est toutefois pas le cas du pays d'où je viens. L'accessibilité des médicaments et même les connaissances en ce qui concerne les nouveaux médicaments sont sérieusement limitées. La découverte de ce médicament était une victoire importante pour la science médicale dans le domaine des maladies cardio-vasculaires. Comme vous le savez, cette victoire s'est traduite par une baisse non négligeable de la mortalité attribuable aux maladies cardio-vasculaires. En Amérique du Nord, le taux de mortalité imputable à cette maladie a fléchi d'environ 25 p. 100. Nous ne pouvons pas affirmer que cette baisse soit attribuable uniquement aux médicaments, parce que nous n'avons aucune preuve formelle. En épidémiologie, il est impossible de démontrer quelque chose rétroactivement. Nous savons toutefois que la tension artérielle est plus basse, que nous pouvons combattre efficacement la maladie et qu'il y a d'autres facteurs en cause, à savoir la bonne alimentation,

[Text]

cardiovascular mortality has increased in these countries and continues to increase at a time when we have in western countries significant tools to fight diseases such as hypertension and cardiovascular mortality. Beyond what Senator David has told you, there will be in the future more responsibilities in medicine for the country and for the government, since the government is responsible for health care as well as stimulation of research. We will have to find new ways to fight cancer and even cardiovascular diseases which are still number one on the mortality rolls at between 65 per cent and 70 per cent of mortalities. As well, we have new challenges such as AIDS. There will be other challenges for medicine, particularly Canadian medicine. For example, without improving our status, our population is aging. Patients who are beyond 65 to 70 years of age frequently require medication in different dosages and with different characteristics. Not enough research has been done on how to treat patients over, for example, 70 years of age, and we will have more and more of them. Medicines of the future will have to deal with biological changes and other modifications for people in this age group.

If I may change now from the clinical area to the scientific area, the structure of Canadian research is such that it can cope with many of the challenges posed to it. I strongly believe that we have the intellectual capacity to deal with these changes.

La recherche canadienne a autant de pouvoir, de personnel, de capacité pour être compétitive avec la recherche américaine, avec la recherche internationale. Nous avons continuellement des exemples de cela. Les chercheurs canadiens ont une partie significative du budget de l'Institut national de santé des États-Unis. Nous sommes compétitifs au niveau international.

Là où nous ne sommes pas compétitifs, c'est lorsque nous avons besoin d'une sophistication qui peut être offerte seulement par une industrie très développée. L'exemple extraordinaire dans ce domaine-là est une découverte canadienne très récente, celle du facteur natriurétique, qui a déjà été mentionné dans cette Chambre. C'est un facteur qui vient du cœur et qui est une hormone et qui est capable d'influencer la tension artérielle, la rétention du sel et de l'eau. Ce facteur-là a été découvert par le Docteur de Bold de Hamilton, au Canada. Beaucoup de travaux ont été faits sur ce facteur-là à l'Institut de recherche clinique de Montréal.

Le problème n'était donc pas au début. Nous avons eu l'invention, nous avons eu le savoir-faire pour faire de ce facteur une nouvelle mondiale. Il y a à peu près 1,600 publications depuis deux ans de partout au monde sur cette découverte canadienne.

Notre problème a commencé quand il a fallu synthétiser ce produit-là pour le tester chez les animaux et chez les humains. Là, il fallait recourir à l'industrie pharmaceutique. Sans son aide, cela aurait été impossible. Là encore on a continué d'être compétitif au niveau international. Mais, par la suite, ce qui se passe maintenant, nous avons perdu cette compétitivité. Ce

[Traduction]

l'exercice physique vigoureux, la réduction de la consommation de tabac et ainsi de suite. Il existe toutefois un contraste. En effet, dans les pays de l'Est, où l'on n'a pas facilement accès aux nouveaux médicaments, on n'a observé aucune réduction de la mortalité due aux maladies cardio-vasculaires, en dépit d'un effort important déployé par l'État. Au contraire, la mortalité attribuable à ces maladies a augmenté dans ces pays et continue d'augmenter à une époque où dans les pays de l'Ouest, nous avons des outils précieux qui nous permettent de lutter contre l'hypertension. Nous devons trouver de nouveaux moyens de combattre le cancer et les maladies cardiovasculaires qui sont encore à l'origine de 65 à 70 p. 100 des décès et qui représentent la principale cause de la mortalité. De plus, nous devons maintenant faire face au SIDA. Le secteur médical, plus particulièrement le secteur canadien, devra affronter d'autres défis. Notre population vieillit, ce qui n'améliore pas notre situation. Les patients qui sont âgés de plus de 65 ou 70 ans ont besoin de doses différentes et de médicaments aux caractéristiques diverses. Trop peu de recherches ont été effectuées sur la façon de traiter les malades âgés de plus de 70 ans, par exemple, dont le nombre croît sans cesse. Les médicaments de l'avenir devront tenir compte des changements biologiques et autres concernant les gens de ce groupe d'âge.

Si vous me permettez maintenant de passer du secteur clinique au secteur scientifique, je vous soulignerai que la recherche au Canada est structurée de façon à pouvoir relever bon nombre des défis qui lui sont posés. Je suis fermement persuadé que nous disposons des ressources intellectuelles nécessaires pour apporter les changements requis.

The Canadian research industry has the capability in terms of personnel to be as competitive as the U.S. and other world countries. We continually see examples of this fact. Canadian researchers are allocated a substantial proportion of the budget of the National Health Institute in the United States. We can compete on an international level.

We are not competitive in areas where we require some sophistication that can only be provided by a highly developed industry. One extraordinary example of this is a very recent Canadian discovery, namely the discovery of the natriuretic factor, as was mentioned earlier. This factor, which has to do with the heart, is a hormone that can affect blood pressure, and salt and water retention. It was discovered by Dr. de Bold of Hamilton, Canada. Considerable work on this particular factor has been conducted by the Institut de recherches cliniques de Montréal.

We did not encounter any problems initially. We had the knowledge to make the discovery of this factor world news. Nearly 1,600 articles have been written about this discovery around the world in the past two years.

Our problems started when the time came to synthesize the product for testing on animals and humans. We looked to the pharmaceutical industry without whose assistance we could not have proceeded. We continued for a while to be competitive internationally. Subsequently, however, we lost our competitive edge. This factor is now being manufactured by

[Text]

facteur-là, le facteur du coeur, est maintenant développé par plusieurs compagnies pharmaceutiques, multinationales autant aux États-Unis qu'en Europe. Nous n'avons plus accès à la recherche de pointe dans ce domaine. Nous avons encore accès à la recherche fondamentale. Mais, l'application de cette recherche telle qu'elle devrait arriver chez les humains pour en développer un médicament, nous ne sommes pas capables de le faire. Nous n'avons pas les outils. Nous n'avons pas les fonds nécessaires pour le réaliser. Je trouve cela attristant pour les Canadiens d'avoir une découverte canadienne où le développement initial a été fait au Canada, où les chercheurs de notre pays sont reconnus pour cette contribution originale, reconnaissance internationale. Mais maintenant quand on devrait commencer à penser comment cela utile, c'est aux États-Unis que cela va être fait. C'est en Europe que cela va être fait. Je trouve cela inacceptable pour les Canadiens.

Nous avons fait d'autres illustres découvertes au Canada. La découverte de l'insuline, c'est quand même arrivé à Toronto. Mais, heureusement là, cela a été même commercialisé par l'industrie canadienne. Mais là encore, on n'a pas été tout à fait compétitif surtout pas dans les dernières années. Les compagnies européennes et les compagnies américaines ont pris le dessus sur le marché et le développement parce qu'il n'y avait pas assez d'efforts industriels au Canada dans ce domaine.

Je m'en irai maintenant directement sur la loi C-22. Je voudrais mentionner quatre points.

The first point I would like to make is that, as a scientist, I would be unhappy with Bill C-22 if I felt that it could only be profitable to science and research and not profitable to Canadians as a whole. However, I sincerely believe that Bill C-22 will be profitable to this country, and in that regard I have four points to make. The first one is the individual level of a patient; the second is the society level; the third is research and the fourth is health. As a citizen, having read what I could on this bill, I feel satisfied that with Dr. Harry Eastman chairing the supervisory committee, the welfare of Canadian citizens will be safeguarded and I think it is a very important safeguard. It is also an important safeguard in relation to the verification or control of the potential investment of the companies into Canadian research.

However, I can assure you that Dr. Eastman will not be the only one who is watching the pharmaceutical industry. We Canadian scientists will be watching them. They have made promises, and they had better keep those promises. As you know, the government will review the bill regularly so that it can be withdrawn at any time. Also, it would be in the interests of Canadian researchers if the spirit in which it was approached were not violated.

Secondly, I believe that society will benefit from the development of high technology in this country. When I came to Montreal, there was high technology in the pharmaceutical industry. However, most of that high technology left in the early 1970s because of the lack of protection for their inventions.

[Traduction]

several multinational pharmaceutical companies, both in the United States and Europe. We no longer have access to timely research in this field, only to basic research. We do not have the capability to do the research and develop a human application. We simply do not have the necessary resources or funds. It is very unfortunate for us Canadians who . . . et les maladies cardio-vasculaires. En plus de ce que vous a dit le sénateur David, à l'avenir, le pays et le gouvernement auront davantage de responsabilités en ce qui concerne la médecine . . . made a discovery where the initial development took place in Canada, where our country's researchers are recognized internationally for this original contribution. But now when we should start thinking about how to make this useful, it is in the United States that it will be done. It will be done in Europe. I find this unacceptable for Canadians.

We have had other famous discoveries in Canada. The discovery of insulin, it happened in Toronto. But, fortunately in that case, it was marketed by the Canadian industry. Then again, we have not been very competitive especially in the last few years. The European companies and the American companies have taken over the market and development because there were not sufficient efforts being made by the industry in Canada in that field.

I will now directly address the question of Bill C-22. I would like to raise four issues.

Mon premier argument est que, en tant qu'homme de science, je serais insatisfait du projet de loi C-22 si je croyais qu'il ne pourrait profiter qu'à la science et à la recherche plutôt qu'à l'ensemble des Canadiens. Or, je crois sincèrement que le projet de loi C-22 sera profitable pour ce pays, et j'aurais quatre choses à dire sur ce point. La première concerne le patient lui-même; la deuxième concerne la société; la troisième concerne la recherche et la quatrième concerne la santé. En tant que citoyen, j'ai lu tout ce que je pouvais concernant le projet de loi et je suis convaincu que, avec le docteur Harry Eastman à la tête du comité de surveillance, les intérêts des Canadiens seront sauvegardés, et je crois que c'est une méthode de protection très importante. C'est également une importante protection par rapport à la vérification et au contrôle des éventuels investissements des entreprises dans la recherche canadienne.

Cependant, je peux vous assurer que le docteur Eastman ne sera pas le seul à surveiller l'industrie pharmaceutique. Nous, scientifiques canadiens, la surveilleront aussi. Ces entreprises ont fait des promesses et elles auront intérêt à les tenir. Comme vous le savez, le gouvernement reverra cette loi régulièrement, de sorte qu'elle pourrait être révoquée n'importe quand. De plus, il serait dans l'intérêt des chercheurs canadiens de veiller à ce que l'esprit de la loi soit respecté.

Deuxièmement, je crois que la société sera avantagée par le développement d'une haute technologie au Canada. Quand je suis arrivé à Montréal, il existait de la haute technologie dans l'industrie pharmaceutique, mais la plupart des entreprises sont parties au début des années 70 parce que leurs inventions n'étaient pas protégées.

[Text]

The second point with respect to the benefits to society has been underlined by Michele Chrétien before the Special Senate committee, and that was the employment of young investigators. This is a subject dear to my heart. It costs between \$100,000 and \$200,000 to make a scientist. That is what the Canadian taxpayer pays for the development of a scientist from the time he goes to school, through university, through his study for a Ph.D. and post-graduate work. That is what it costs our country. However, these researchers cannot find positions in the academic world in this country because universities do not have enough positions available. These youngsters have a very difficult time finding a position in this country, and those who are engaged in clinical pharmacology, the industry which is developing new medication essential for health care, cannot find a job at all unless they take a secondary type of job counting pills or distributing them rather than inventing them as they are able to do.

My last point under the heading of "society" is that I do not believe we have to do anything for the multinational drug industry. In my opinion, they will survive; they will continue to have benefits around the world. However, I want part of that benefit—especially the part which they generate here in Canada—to stay here rather than going to Switzerland. That is what interests me as a Canadian. The multinational drug companies will continue to flourish, but I would like to see the benefit of the revenue generated here in Canada staying in this country.

Researchers will benefit from the joint venture between the pharmaceutical industry and the universities. What has happened in the last two or three years is that researchers are learning more and more to work jointly with industry, and that is something new. For too long, academic researchers have been somewhat separated from industrial development. That is changing, not only in Canada but throughout the world. Under the direction of Dr. Pierre Bois, the President of the MRC, a new program has been developed called "Industry and the University". Under this program, industry submits proposals via the researcher. However, it is submitted to what is probably the best scrutiny in North America, namely peer review. Peer review means that the quality of the research submitted is scrutinized by peers of the researcher, and that is the best guarantee that money is well invested. It is in the interests of our country that the money which will be generated if Bill C-22 passes is channelled through such a peer review system. In that event, we will have the opportunity of developing Canadian researchers of high quality, rather than merely developing pharmaceutical interests. There are ways and means of doing it, and we researchers are ready to do it.

Dans la province de Québec, au fonds de recherche en santé du Québec sous la présidence du docteur Serge Carrière, la même histoire se répète. Le docteur Carrière a su organiser une façon de percevoir l'argent éventuel de l'industrie pharmaceutique en développant un système à l'intérieur du fonds de recherche en santé. Ce système, soumis à la révision confraternelle,

[Traduction]

Le deuxième élément des avantages pour la société a été souligné par Michèle Chrétien devant le comité spécial du Sénat, et il s'agit de l'emploi des jeunes chercheurs. C'est une chose qui me tient à cœur. La formation d'un scientifique coûte de 100 000 \$ à 200 000 \$. C'est ce qu'il en coûte aux contribuables pour former un homme de science, de la petite école à l'université, puis jusqu'aux études universitaires avancées. C'est ce qu'il en coûte au pays. Cependant, ces chercheurs ne peuvent se trouver d'emploi dans les universités d'ici, parce que celles-ci n'ont pas assez de postes à offrir. Ces jeunes ont énormément de difficulté à se placer au Canada, et ceux qui travaillent en pharmacologie clinique—cette industrie qui met au point de nouveaux médicaments essentiels à la santé des Canadiens—ne trouvent aucun emploi, moins de se résigner à accepter un emploi moindre dans lequel leurs responsabilités consistent à compter des pilules ou à les distribuer plutôt qu'à les inventer, comme ils sont en mesure de faire.

La dernière chose que je voudrais dire au sujet des avantages pour la société est que, selon moi, nous n'avons pas besoin de faire quoi que ce soit pour les multinationales de l'industrie pharmaceutique. Je crois qu'elles vont survivre, elles continueront à réaliser des bénéfices partout dans le monde. Cependant, je veux qu'une partie de ces bénéfices—en particulier la part des bénéfices qu'elles réalisent au Canada—reste ici au lieu de retourner en Suisse. C'est ce qui m'intéresse en tant que Canadien. Les multinationales continueront de prospérer, mais j'aimerais que les bénéfices réalisés ici restent ici.

Les chercheurs seront avantagés par les projets de collaboration entre l'industrie pharmaceutique et les universités. Ce qui s'est produit au cours des deux ou trois dernières années, c'est que les chercheurs ont appris de plus en plus à collaborer avec l'industrie, et c'est là quelque chose de nouveau. Pendant trop longtemps, les chercheurs universitaires sont restés quelque peu isolés du développement industriel. Mais les choses sont en train de changer, non seulement au Canada, mais partout dans le monde. Sous la direction du docteur Pierre Bois, président du CRM, on a élaboré un nouveau programme appelé «L'Industrie et l'Université». Dans le cadre de ce programme, l'industrie soumet des propositions par l'entremise du chercheur. Toutefois, le tout est assujéti à ce qui est probablement le meilleur processus d'examen en Amérique du Nord, à savoir la révision confraternelle. Cela signifie que la qualité du projet de recherche soumis est examinée par des confrères du chercheur, et c'est là la meilleure façon de garantir que l'argent est bien investi. Il est dans l'intérêt de notre pays de veiller à ce que l'argent que permettra d'amasser le projet de loi C-22, s'il est adopté, soit soumis à un tel système de révision confraternelle. Si cela se produit, nous aurons l'occasion de former des chercheurs canadiens de haut calibre, au lieu de simplement développer des intérêts dans le domaine pharmaceutique. Il existe des façons de le faire, et nous chercheurs, sommes prêts à le faire.

In the Province of Quebec, the same holds true in respect of the Fonds de la recherche en santé du Québec, under chairman Serge Carrière. Doctor Carrière has devised a way of collecting money from the pharmaceutical industry by developing a special system within the Fonds de la recherche en santé. This system, which is subject to peer review as a form of quality

[Text]

nelle qui assure sa qualité, devrait être dirigé vers le développement d'un nouveau centre de recherche en pharmacologie clinique et surtout vers l'éducation de nouveaux chercheurs dans ce domaine important. Je suis assuré que le développement de la pharmacologie clinique connaîtra un nouvel essor dans la province de Québec.

However, I am also sure that the development will be throughout the country. I had the opportunity to serve as President of the Canadian Hypertension Society last year, and as a group we were able to get together with the chairmen and directors of all research-based, research-oriented pharmaceutical companies. We have developed with them a system for trans-Canadian and multicentred Canadian studies from one end of Canada to the other. What we are lacking in this country is simple knowledge of a disease. There is lack of knowledge in diabetes, in hypertension and in other diseases. We frequently have to take the U.S. numbers, multiply them by the population figures prevailing in our country and then we believe that those are our statistics. However, we do not know how the diseases are treated and how efficiently they are treated across the country, and that is what we want to do with the industry. We want to have joint ventures between academics and the industry in order to know and understand the treatment of hypertension.

Since I have come to this country, all too frequently I hear that we have rich friends south of the border. Let them do research and import it; that is more efficient. I strongly believe that that thinking is wrong. They are strong, but the problem is that the research in our country is always imported by scientists.

In 1980 when the insulin pumps started, Dr. Jean Dupré and myself were the first in this country to start the treatment of insulin-dependent diabetic young patients with the pumps. We started it because we were scientists. Sophisticated treatment like that is not started by people in the field. It is started by scientists and academics. They have the motives; they have the drive to do it. They also know how to do something first.

To be a scientist is a job. You have to learn it. Once you know it, you want to implement it. We have done that with the treatment using pumps and other instruments to improve the lives of diabetics. That is another success of medicine. Throughout the world it is now known that you can prevent complications of diabetes, you can prevent kidney disease, you can prevent complications of vessels in lower limbs by adequate aggressive treatment of diabetes. We have learned that from the research.

Because we did it in this country, we can disseminate it very quickly in this country. Canada was one of the first countries to accept that research and to improve patients' lives.

We have learned how to teach the patients how to treat themselves and how to improve the control of diabetes. That is

[Traduction]

control, should be aimed at developing a new clinical pharmacology research center, and above all, at educating new researchers in this most important field. I am convinced that there will be renewed expansion of clinical pharmacology in the Province of Quebec.

Et je suis également convaincu que l'essor se manifestera dans tout le pays. J'ai été président de la Société canadienne d'hypertension artérielle l'an dernier et, en tant que groupe, nous avons pu rencontrer les présidents et administrateurs de toutes les sociétés pharmaceutiques qui ont la recherche pour fondement et orientation. Nous avons mis au point avec eux un système permettant de faire des études à la grandeur du Canada ou à partir de plusieurs centres au Canada. Ce qu'il nous manque dans ce pays, c'est la simple connaissance d'une maladie. On manque de connaissances concernant le diabète, l'hypertension et d'autres maladies. Souvent, il nous faut utiliser des données américaines et les rajuster en fonction de nos chiffres de population, et alors nous avons l'impression d'avoir nos propres statistiques. Cependant, nous ignorons comment les maladies sont traitées et avec quelle efficacité elles sont traitées d'un bout à l'autre du pays, et c'est cela que nous voulons viser avec l'industrie. Nous voulons des projets de collaboration entre les universitaires et l'industrie, afin d'en arriver à connaître et comprendre le traitement de l'hypertension.

Depuis que je suis au Canada, j'entends trop souvent les gens dire que nous avons des amis riches au sud. Laissons-les faire la recherche et importons-la; c'est plus efficace. Je crois sincèrement que c'est mal envisager les choses. Ils sont forts, mais le problème est que la recherche ici est toujours importée par les scientifiques.

En 1980, lorsqu'a commencé l'utilisation des pompes à insuline, le docteur Jean Dupré et moi-même avons été les premiers au pays à traiter avec ce genre d'appareil de jeunes diabétiques insulino-dépendants. Nous nous sommes lancés dans cette entreprise parce que nous étions des scientifiques. Des méthodes de traitement aussi complexes ne sont pas lancées par des praticiens. Elles sont lancées par des scientifiques et des universitaires. Ces personnes ont la motivation et la détermination qu'il faut pour le faire. De plus, elles savent être les premières à faire quelque chose.

Être un scientifique est un métier. Il faut l'apprendre. Une fois qu'on connaît son métier, on veut l'exercer. C'est ce que nous avons fait lorsque nous avons utilisé des pompes et d'autres instruments pour améliorer la vie des diabétiques. C'est une autre réussite de la médecine. Partout dans le monde, on sait maintenant qu'il est possible de prévenir les complications du diabète, de prévenir les maladies du rein, de prévenir les complications vasculaires dans les membres inférieurs en traitant bien le diabète de façon agressive. C'est la recherche qui nous l'a appris.

Vu que la recherche s'est faite ici, nous avons pu en dissimuler les résultats très rapidement au pays même. Le Canada a été l'un des premiers pays à accepter cette recherche et à améliorer la vie des patients.

Nous avons appris à enseigner aux patients à se traiter eux-mêmes et à mieux contrôler le diabète. C'est selon moi un

[Text]

a very important point I would like to make. Since we have taught them how to be autonomous, they can do it without hospital help. They can call me by phone and stay at home instead of going to the emergency department of a hospital.

One day of intensive care in Hôtel Dieu in Montreal costs approximately \$500 to \$600. We can avoid that day or two or ten because patients learn how to do it. But we first learn how to do it. I can tell you that you can take a lot of pills for \$600 a day.

The last point I would like to make is this: I believe that the development of health in the future will still need the development of new medications. The ultimate goals of medicine are prevention and cure. There are not many diseases, other than infections, that we are able to cure. We are able to treat diseases, even though we still don't know what they are about, such as hypertension and cardiovascular diseases. However, mortality is still high. If we decrease the mortality, then we increase the age and we do not know how to treat that fragment of the population.

We need to continue working jointly with the pharmaceutical industry to help us accumulate new knowledge. If we do that in our country, then we will know how to apply it and how to apply it quickly.

En conclusion, je crois que les chercheurs ont démontré en général, partout, leur conscience sociale. Je crois que les scientifiques ont toujours été de grands promoteurs de la paix. Les scientifiques ont toujours démontré qu'ils ont une conscience sociale et je la ressens. Malgré cela, je partage la conviction de la communauté scientifique à l'effet que la loi C-22...

... will benefit the health and well being of Canadians, as well as to help the recognition of Canadian contribution in health research and health science throughout the world.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: I understand there are a number of senators who would like to ask questions. I would point out to senators that we have a little less than half an hour in which to ask questions.

Senator Cogger.

Senator Cogger: Thank you for an excellent presentation, Doctor. I think it is an eloquent plea on behalf of the research community. We have previously heard from other members of the research community, and I feel it is uniquely important. After all, it is one thing to listen to consumers and the industry, but I have felt that perhaps the most important voice and maybe the least heard of or listened to is that of the real professionals of health—the research community, the doctors, the scientists, the pharmacologists.

Some senators seem to believe that because the numbers have not varied substantially since the 1969 change in the law,

[Traduction]

point très important. Étant donné que nous leur avons appris à devenir autonomes, ils peuvent se passer de l'aide des hôpitaux. Ils peuvent me téléphoner et rester à la maison, au lieu de se rendre à l'urgence d'un hôpital.

Une journée de soins intensifs à l'Hôtel-Dieu de Montréal coûte environ de 500 \$ à 600 \$. Nous pouvons éviter cette journée ou ces deux jours ou ces dix jours, étant donné que les patients apprennent à faire le traitement eux-mêmes. Mais il faut d'abord apprendre à le faire. Je peux vous dire qu'on peut avoir beaucoup de pilules pour 600 \$ par jour.

La dernière chose que j'aimerais dire est celle-ci: je crois qu'on continuera d'avoir besoin du développement de nouveaux médicaments pour pouvoir poursuivre le développement de la médecine. Le but ultime de la médecine est la prévention. Le but ultime de la médecine est la guérison. Il n'y a pas beaucoup de maladies, à part les infections, que nous sommes capables de guérir. Nous sommes capables de traiter les maladies, même quand nous ignorons ce qu'il en est, par exemple l'hypertension et les maladies cardio-vasculaires. Toutefois, la mortalité reste élevée. Si nous réduisons la mortalité, nous faisons vivre les gens plus vieux, et nous ne savons pas comment traiter ce segment de la population.

Nous devons continuer de collaborer avec l'industrie pharmaceutique pour arriver à acquérir de nouvelles connaissances. Si nous le faisons au Canada, nous saurons comment appliquer les connaissances acquises et comment les appliquer rapidement.

In conclusion, I believe that researchers everywhere have generally demonstrated social awareness. I believe that scientists have always been great promoters of peace. Scientists have always shown social awareness, and this is something I can feel. Nevertheless, I share the scientific community's view that Bill C-22...

... améliorera la santé et le bien-être des Canadiens et aidera à faire reconnaître la contribution canadienne à la recherche en santé et aux sciences de la santé, partout dans le monde.

Merci, monsieur le président.

Le président: Je crois savoir qu'il y a un certain nombre de sénateurs qui aimeraient poser des questions. Je leur signale que nous avons un peu moins d'une demi-heure pour les questions.

Sénateur Cogger.

Le sénateur Cogger: Je vous remercie de cet excellent exposé, docteur. Je crois que c'était une plaidoirie éloquentes au nom des chercheurs. Nous avons déjà entendu d'autres chercheurs, et j'estime que c'est singulièrement important. Après tout, c'est bien beau d'entendre l'opinion des consommateurs et de l'industrie, mais j'en suis venu à croire que l'opinion sans doute la plus importante et peut-être la moins entendue ou la moins écoutée est celle des véritables professionnels de la santé, soit les chercheurs, les médecins, les scientifiques et les pharmacologistes.

Certains sénateurs semblent croire que, comme les chiffres n'ont pas beaucoup fluctué depuis les modifications de 1969 à la loi, il n'y aurait pas beaucoup de chances d'autres améliorations.

[Text]

they are not likely to improve again, research wise, I mean, as a result of the passage of Bill C-22.

On the other hand, we have heard from people in the scientific community about substantial changes in the infrastructure in the approach to research that have taken place in the intervening years.

You have told us that you came to this country in 1967. In the 20 years that you have been here, would you please elaborate on the differences in the research world?

Dr. Hamet: In the research world life is not going by audition. It is exponential growth, and it is exponential growth of the accumulation of knowledge as well as, unfortunately, its expansiveness. The sophistication of the research we have to do in order to gather new knowledge is tremendous. We have the intellectual capacity to do it, and we have manpower in this country.

We have the ability to pursue academic fundamental research with or without Bill C-22. I believe it is in the interests of this country and the patient that we not only follow academic research. I believe it is important that academic research generate knowledge and that that knowledge is quickly translated into patients' benefits. We can only do that with our present knowledge of science. There is no magic. The only way we can do it is to translate it into treatment and new medication.

I am arguing that the only way to have new medication developed and adopted rapidly in this country is to do it ourselves, not to wait to see what some other rich uncle is going to generate.

Senator Cogger: In the course of your work have you ever conducted research in conjunction with industry?

Dr. Hamet: Yes.

Senator Cogger: The industry is usually referred to as generic on the one side and the brand name manufacturers or the innovative companies on the other side. Which side of the industry did you participate in?

Dr. Hamet: I have never heard, senator, of research which has been conducted with the generic-type of industry. As President of the Canadian Hypertension Society, I know that our corporate members, who are diligently in the society for the progress of the society, are only research-based companies or innovative type of companies.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): What we have heard is an eloquent plea for more research. As an academic I must say I applaud, once again, the type of plea that I have heard many times before.

Dr. Hamet, have you had serious difficulty obtaining financial support for your research from the Medical Research Council or other granting agencies? Have you been turned down by peer review?

[Traduction]

tions, sur le plan de la recherche, je veux dire par suite de l'adoption du projet de loi C-22.

Par ailleurs, nous avons entendu parler par des scientifiques de changements marqués qui sont survenus depuis lors dans l'infrastructure de la recherche.

Vous nous avez dit être arrivé au pays en 1967. Au cours des 20 années que vous avez passées ici, quelles différences avez-vous perçues dans le monde de la recherche?

M. Hamet: Dans le monde de la recherche, ce n'est pas comme de procéder par audition. On a affaire à une croissance exponentielle et c'est une croissance exponentielle de l'accumulation des connaissances ainsi que, malheureusement, de leur expansivité. La complexité des recherches que nous devons faire pour acquérir de nouvelles connaissances est énorme. Dans ce pays, nous avons les capacités intellectuelles voulues pour le faire et nous avons la main-d'œuvre.

Nous pouvons poursuivre des recherches universitaires fondamentales, avec ou sans projet de loi C-22. Je crois qu'il est dans l'intérêt de ce pays et du patient que nous ne fassions pas que poursuivre des recherches universitaires. Selon moi, il importe que ces recherches produisent des connaissances et que ces connaissances se traduisent rapidement en bienfaits pour les patients. Nous ne pouvons le faire qu'avec nos connaissances scientifiques actuelles. Il n'y a pas de magie. La seule façon de le faire c'est de se servir de ces connaissances pour trouver des traitements et de nouveaux médicaments.

Je soutiens que la seule façon d'obtenir que de nouveaux médicaments soient développés et rapidement adoptés dans ce pays est de le faire nous-mêmes et de ne pas attendre de voir ce que produira quelque autre oncle riche.

Le sénateur Cogger: Dans votre travail, avez-vous déjà collaboré à des recherches avec l'industrie?

M. Hamet: Oui.

Le sénateur Cogger: Dans l'industrie, on parle généralement de fabricants de produits génériques, d'une part, et de fabricants de produits brevetés ou de sociétés innovatrices, d'autre part. Avec quel secteur de l'industrie avez-vous collaboré?

M. Hamet: Je n'ai jamais entendu parler, monsieur le sénateur, de recherches menées en collaboration avec le secteur des produits génériques. A titre de président de la Société canadienne d'hypertension artérielle, je sais que les entreprises membres, qui travaillent assidûment dans la société pour l'avancement de la société, se recrutent uniquement parmi les entreprises axées sur la recherche ou les entreprises innovatrices.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Nous venons d'entendre une plaidoirie éloquentة en faveur d'un accroissement des recherches. En tant qu'universitaire, je dois dire que j'approuve, encore une fois, ce type de plaidoirie déjà entendu bien des fois.

Docteur Hamet, avez-vous eu beaucoup de mal à obtenir un appui financier pour votre recherche du Conseil de recherches médicales ou d'autres organismes qui accordent des subventions? Avez-vous eu des projets qui ont été refusés par suite d'une révision confraternelle?

[Text]

Dr. Hamet: I have never been turned down by a peer review system in Canada. I was always fortunate enough to obtain grants from MRC, from the Canadian Heart Foundation and from other agencies. I do not have any sour feelings towards them. It is an excellent system.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Let me make this comment and see how relevant it is to your own experience. My experience with peer review in a different field has been that there has been just about enough money from the various granting councils to support those people who have had projects which are really worthwhile. The complaint often comes from people whose work is not regarded by their peers as being at the top of the pyramid. You seem to be arguing that, in your field, work is not being supported by the peer review system, work which is really, in terms of quality and promise, of a high calibre.

Dr. Hamet: As I said, I was fortunate enough to be at the required level of the pyramid that I received my grants, even though at times those grants amounted to only 20 per cent of what I requested.

I should like to apologize for a misunderstanding I may have given in my opening comments when I talked about more research being done. I am all for research. That is my job. I was not asking for more research as an investment vehicle. I was trying to say that what we need, in order to translate the product of fundamental research, such as that done under the auspices of MRC, into something valuable to a patient, is industrial involvement somewhere in between. The MRC cannot do it alone.

I used as an example the naturalistic. The MRC was able to support the discovery and significant research which followed, but there was no possibility of supporting something which costs \$20 million or \$40 million in order to have that translated to a patient benefit. We do not have a system that would do that.

If I had a bright idea, I could not ask the MRC for \$20 million because that would amount to a third of that institute's budget.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Then let me tell you the other point I wrote down as I listened. The first was an eloquent plea for more research. The second was an eloquent plea for a genuine Canadian pharmacological industry, and then you seemed to deplore the fact that the work of the kind you are recommending is not going on to a sufficient extent in our country. You seem to believe that if Bill C-22, in the form in which it has been approved by the House of Commons, becomes law there will suddenly be a Canadian industry which will do the kinds of things that you recommend. I am dubious about that. I cannot understand why a multinational corporation, which is structured as an integrated industry, is going to shift—I won't say quickly—its major operations to Canada gradually so that you can promise us the satisfaction of all of the demands which you have so eloquently stated. I am skeptical. It seems to me that you are not living in the real business world, doctor.

[Traduction]

M. Hamet: Je n'ai jamais vu de mes projets rejetés par un système de révision confraternelle au Canada. J'ai toujours eu la chance d'obtenir des subventions du CRM, de la Fondation canadienne des maladies du cœur et d'autres organismes. Je n'éprouve aucune animosité à leur endroit. C'est un excellent système.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Laissez-moi faire ce commentaire et voyons comment il peut se rattacher à votre propre expérience. Selon mon expérience de la révision confraternelle dans un milieu différent, il y avait juste assez de subventions pour appuyer les projets vraiment valables. Les plaintes viennent souvent des personnes dont les projets ne sont pas considérés par leurs confrères comme étant au sommet de la pyramide. Vous semblez faire valoir que, dans votre domaine, il y a du travail qui n'est pas appuyé par le système de révision confraternelle, du travail qui, sur le plan de la qualité et des perspectives qu'il offre, est de haut calibre.

M. Hamet: Comme je l'ai dit, j'ai eu la chance de me trouver au bon niveau de la pyramide pour recevoir mes subventions, même si celles-ci ne s'élevaient parfois qu'à 20 p. 100 de ce que j'avais demandé.

J'aimerais m'excuser; je me suis peut-être mal exprimé dans mon introduction lorsque j'ai parlé de faire plus de recherche. Je suis entièrement en faveur de la recherche. C'est mon travail. Je ne demandais pas qu'il se fasse plus de recherche en tant que mode d'investissement. J'essayais de dire que, ce qu'il nous faut pour pouvoir convertir le produit de recherches fondamentales comme celles qui se font sous les auspices du CRM en quelque chose d'utile pour le patient, c'est la participation de l'industrie quelque part entre les deux. Le CRM ne peut pas tout faire.

J'ai donné comme exemple de naturalisme. Le CRM a pu appuyer sa découverte ainsi que les importantes recherches qui ont suivi, mais il était impossible de trouver les quelque 20 millions de dollars ou 40 millions de dollars nécessaires pour convertir cette découverte en bienfaits concrets pour le patient. Nous n'avons pas de système qui le fasse.

Si j'avais une idée brillante, je ne pourrais demander 20 millions de dollars au CRM parce que cela représenterait le tiers du budget de cet organisme.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): J'ai noté un autre point tandis que je vous écoutais. Le premier était qu'il s'agissait là d'une plaidoirie éloquentes en faveur de recherches accrues. Le deuxième est qu'il s'agit d'une plaidoirie éloquentes en faveur d'une industrie pharmacologique vraiment canadienne. Vous semblez déplorer le fait qu'il ne se fait pas ici suffisamment de travail du genre que vous recommandez. Vous semblez croire que, si le projet de loi C-22, tel qu'il a été approuvé par la Chambre des communes, est adopté, il y aura soudain une industrie canadienne qui fera le genre de choses que vous recommandez. J'en doute. Je ne peux comprendre pourquoi une multinationale, qui est organisée comme une entreprise intégrée, transférerait—je ne dirai pas rapidement—progressivement ses principales opérations au Canada, de sorte que vous puissiez nous promettre qu'il serait satisfait à toutes les exigences que vous avez énumérées avec tant d'élo-

[Text]

Dr. Hamet: I understand your skepticism, but I respectfully disagree with you. These companies come to Canada because they enjoy doing research in Canada. They would not come here because they think that this law—that is, Bill C-22—is so wonderful. We have all heard about the ten years and the seven years, but they will come to Canada, and they will come to Canada because of the quality of Canadian research. They are still doing research in this country because of the country's reputation and because of the country's acceptability throughout the world, otherwise they would not be here. They are still doing valuable research on a low-key basis. They are investing little, but they are still here. They are here because Canadian scientists can provide them with something that they want. There is a limited amount of research done throughout the world, but Canada has one of the highest qualities of research and one of the highest reputations of objectiveness.

Canada's quality is equal to that of the United States. There are reasons it is easier to do research in Canada than it is in the United States. The cost of research in Canada is much lower. Canada can provide information that the scientists want. That is what makes Canada so highly competitive and so highly attractive.

The scientific community has accepted publicly the cut from 17 years to 10 years. They have accepted that because they want to work in Canada. They want to do research in Canada, but the scientific community will not conduct more research if there is no protection for the inventions.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I have other questions, Mr. Chairman, but the time is limited.

The Chairman: Thank you, Senator Stewart. I now call upon Senator Lucier.

Senator Lucier: Thank you, Mr. Chairman. Dr. Hamet, I agree totally with Senator Cogger when he said that you made an eloquent presentation. Quite frankly, I appreciate what you have said. You have pointed out that we have one of the best medical systems in the world, that we do not differentiate in our system between the rich and the poor. You have also said that there are jurisdictions where patients have been turned away from hospitals.

I really did not disagree with anything you said until you said that this would be changed by Bill C-22. That is where you and I differ. The great system that you have described has taken place under the present regime. We were not the ones who decided that the present regime was not working well for Canadians; that was decided by the President of the United States. It is an open secret that this bill is before us because the President of the United States asked the Prime Minister of Canada for it. There was pressure placed on the President of the United States by the multinationals and the President of the United States put pressure on the Prime Minister of Canada, and the result is Bill C-22.

[Traduction]

quence. Je suis sceptique. Il me semble que vous ne viviez pas dans le vrai monde des affaires, docteur.

M. Hamet: Je comprends votre scepticisme, mais je ne puis être d'accord avec vous. Ces entreprises viennent au Canada parce qu'il leur plaît de faire de la recherche au Canada. Elles ne viendraient pas ici simplement parce qu'elles trouvent cette loi—le projet de loi C-22—si extraordinaire. Nous avons tous entendu parler des dix ans et des sept ans, mais elles viendront au Canada et elles viendront au Canada à cause de la qualité de la recherche canadienne. Elles font encore de la recherche ici à cause de la réputation du pays et du fait que celui-ci est acceptable partout dans le monde, sinon elles ne seraient pas ici. Elles font toujours des recherches valables à petite échelle. Elles investissent peu, mais elles sont toujours ici. Elles sont ici parce que les scientifiques canadiens peuvent leur offrir quelque chose qui les intéresse. Il se fait une quantité limitée de recherches partout dans le monde, mais le Canada fait des recherches parmi les meilleures, et sa réputation d'objectivité est aussi une des meilleures.

La qualité canadienne est égale à celle des États-Unis. Il y a des raisons pour lesquelles il est plus facile de faire des recherches au Canada qu'aux États-Unis. Le coût est beaucoup moindre. Le Canada peut fournir de l'information qui intéresse les scientifiques. C'est ce qui rend le Canada si concurrentiel et si attrayant.

Les scientifiques ont accepté publiquement la réduction de 17 à 10 ans. Ils l'ont acceptée parce qu'ils souhaitent travailler au Canada. Ils souhaitent faire des recherches au Canada, mais la communauté scientifique ne leur permettra pas d'en faire d'autres si les inventions ne sont pas protégées.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): J'ai d'autres questions, M. le président, mais il ne reste pas beaucoup de temps.

Le président: Merci, sénateur Stewart. Je donne maintenant la parole au sénateur Lucier.

Le sénateur Lucier: Merci, Monsieur le président. Docteur Hamet, je partage entièrement l'opinion du sénateur Cogger qui a dit que vous avez fait une présentation éloquent. Très franchement, j'apprécie ce que vous avez dit. Vous avez fait observer que nous avons un des meilleurs systèmes de soins médicaux du monde, et que nous ne faisons pas de différence dans notre système entre les riches et les pauvres. Vous avez également dit qu'il y a des États où les malades ont été renvoyés des hôpitaux.

J'étais vraiment d'accord avec tout ce que vous avez dit jusqu'au moment où vous avez dit que cela serait modifié par le Projet de loi C-22. C'est sur ce point que vous et moi ne sommes pas du même avis. Le système remarquable que vous avez décrit a été instauré durant le régime actuel. Ce n'est pas nous qui avons décidé que le régime actuel ne répondait pas complètement aux besoins des Canadiens; cela a été décidé par le Président des États-Unis. Ce n'est un secret pour personne que si ce Projet de loi est sur la table c'est parce que le Président des États-Unis l'a demandé au Premier ministre du Canada. Les multinationales ont fait pression sur le Président des États-Unis et le Président des États-Unis a fait pression

[Text]

My problem is that Bill C-22 does not have one guarantee in it—and if there is, I should like you to point it out to me—that what you and I agree should be done and will have to be done by the pharmaceutical companies, the multinational pharmaceutical companies, will be done.

You say you have faith that they will do what they say. I say there is nothing in their past experience that leads me to believe they will, but maybe they will. We asked them as late as yesterday "If you say you will do such-and-such a thing, do you object to having that put into the legislation?" Their answer was: "Yes, we would object to that. We do not want that in the legislation. We will do it, but don't put it in the legislation forcing us to do it."

I do not argue with what you have said; I totally agree with what you have said, but are there any guarantees in Bill C-22 that will make the multinationals do what they have said they will do?

Dr. Hamet: I believe the scientific community has been asking for some kind of invention protection long before Mr. Reagan's appeal.

The guarantee which is in front of us is, I think, from three sides; one is the way the application of the law will be controlled. Even if you make a law in a free country, if you do not control its application it does not mean anything. The way it will be controlled—its application—is extremely important. I have not heard anything from Dr. Eastman which would make me doubt that he would be watching how it will work.

The second guarantee is the government, which lives under pressure from the public. If the companies do not do what they clearly and publicly promised to do, there will be pressure on the government to change the law. If an individual company does not apply, I then believe that there are guarantees for the withdrawal of one patent, or two patents or so.

The third guarantee is our community, the research community. We certainly expect them to deliver what they promised. They promised us almost to the dollar amount and clearly told us what they would do with us if the law passes. If they will not do it, we are also vocal in the development of high quality medication. I am not saying that I am in support of the industry; I am in support of the development of high quality medication. That costs money and requires expertise; only they can provide it.

One thing I forgot to underline in my statement is that we need not only money, but also the expertise and the know-how that the pharmaceutical industry has. Sometimes to make a milligram or a small amount on your own bench is different from making it available to the public. There was one company which started to make insulin by biotechnology—a new way to make medication from bacteria. You learn, by bacteria, about the human gene of insulin, and then you have the bacteria to

[Traduction]

sur le Premier ministre du Canada, le résultat en est le Projet de loi C-22.

Mon problème est que le Projet de loi C-22 ne contient pas une garantie—et si c'était le cas j'aimerais que vous me l'indiquiez—garantie qui nous donnerait la certitude que ce qui, selon vous et moi, devrait être fait et devrait être fait par les fabricants de produits pharmaceutiques, les multinationales de produits pharmaceutiques, sera fait.

Je dis que rien dans leur passé ne nous porte à croire qu'ils le feront, mais peut-être le feront-ils. Nous leur avons demandé pas plus tard qu'hier: «Si vous dites que vous ferez telle et telle chose, avez-vous une objection à ce que ce soit stipulé dans la Loi?» leur réponse a été: «Oui, nous avons des objections. Nous ne voulons pas que cela figure dans la Loi. Nous le ferons, mais ne le mettez pas dans la Loi pour nous forcer à le faire.»

Je ne conteste pas ce que vous avez dit; je suis tout à fait d'accord avec ce que vous avez dit, mais y a-t-il des garanties dans le Projet de loi C-22 qui obligent les multinationales à faire ce qu'elles ont dit qu'elles feront?

M. Hamet: Je crois que nos scientifiques demandent depuis quelque temps déjà qu'il y ait une sorte de protection de l'invention, bien avant la requête de M. Reagan.

La garantie qui se trouve devant nous porte, je crois, sur trois éléments; l'un d'entre eux est la façon dont l'application de la loi sera contrôlée. Même si vous promulguiez une loi dans un pays libre, si vous n'en contrôlez pas l'application, elle ne signifie rien. La façon dont la Loi sera contrôlée—son application—est extrêmement importante. Je n'ai rien entendu de la part du Dr Eastman qui me fasse croire qu'il ne surveillera pas la façon dont la Loi sera mise à exécution.

La deuxième garantie est constituée par le gouvernement, qui subit les pressions du public. Si les entreprises ne font pas ce qu'elles ont promis de faire clairement et publiquement, on fera pression sur le gouvernement pour qu'il modifie la Loi. Si une entreprise particulière n'applique pas la Loi, je crois alors qu'il y a des garanties qui permettent d'effectuer le retrait d'un brevet, ou de deux brevets.

La troisième garantie, ce sont nos chercheurs. Nous attendons d'eux qu'ils ne nous fassent pas défaut et qu'ils nous fournissent ce qu'ils ont promis. Leurs promesses comportaient même des montants au dollar près et indiquaient clairement ce qu'ils feront avec nous si la Loi est promulguée. S'ils ne tiennent pas leurs promesses, nous avons aussi notre mot à dire dans la mise au point de médicaments de grande qualité. Je ne dis pas que le soutien l'industrie; je soutiens la mise au point de médicaments de grande qualité. Cela coûte de l'argent et exige des connaissances techniques; seuls les chercheurs peuvent nous fournir cela.

J'ai oublié de souligner quelque chose dans mon exposé et c'est que nous avons non seulement besoin d'argent, mais aussi des connaissances techniques et du savoir-faire que possède l'industrie des produits pharmaceutiques. Quelquefois, produire un milligramme ou une petite quantité d'un produit sur votre propre paillasse et mettre ce produit à la disposition du public sont deux choses très différentes. Il y a eu une société de produits pharmaceutiques qui a commencé à fabriquer de

[Text]

make it. Well, scientists were able to do it on the bench, but then the company that wanted to put it on the market spent many thousands of millions of dollars before they could manufacture it. They even had to learn how to do it. There is no way for a research community to do it without them.

Senator Lucier: Thank you. I know that the time is short. I have one short question and then you can move on to someone else.

I hear what you are saying doctor, but I have a problem. You are saying that the government will see to it that if they promise that they will do something, they will do it. You and I both know that governments that I support and that others support often break their own promises. To ask them to keep someone else's promise is another story.

My second question is: You put a lot of faith in Dr. Eastman.

Dr. Hamet: Reasonably so.

Senator Lucier: I will tell you that we in the Senate have put an awful lot of faith in Dr. Eastman because we have basically implemented his report in our amendments. So we are the ones who believe in Dr. Eastman, because we have implemented his suggestions in our report. The amended report on Bill C-22, would include basically what he said should be in it.

Now they took Dr. Eastman and made him head of the Drug Prices Review Board. Everyone who has looked at it has said that it will be virtually ineffective as far as controlling prices is concerned. They will have a lot of say about how things are done, but again, this country and every country is run by laws. As you say—and I totally agree with you—if you do not implement the laws and see that they are implemented, it is difficult; but if you do not have the laws in the first place, doctor, it is virtually impossible.

I want to end by saying that I totally agree with what Dr. Hamet is saying up until he reaches the point where he says that the things he wants will happen under Bill C-22. I say that they will not happen because of Bill C-22. If he can tell me, anywhere in the bill, where the thing that he is suggesting will happen because of Bill C-22 I would like to hear it, because I have not heard it yet from the minister or anyone.

The Chairman: I do not think that is really a question.

Senator Lucier: It is a question because I want to know why Dr. Hamet feels that because Dr. Eastman will now head this board that we should believe that everything will be well when he does not believe that the proposed amendments to the bill—including Dr. Eastman's recommendations in our bill—would not have been a better safeguard.

The Chairman: We have not heard Dr. Hamet's recommendations.

[Traduction]

l'insuline au moyen de la biotechnologie—une nouvelle façon de faire des médicaments à partir de bactéries. Vous apprenez, grâce aux bactéries, le fonctionnement du gène humain de l'insuline, et ensuite vous faites produire cela par les bactéries. Eh bien, les scientifiques étaient en mesure d'obtenir ce produit sur la pailleasse, mais ensuite la société qui a voulu mettre le produit sur le marché a dépensé plusieurs milliers de millions de dollars avant de pouvoir le fabriquer. Ils ont même dû apprendre comment le faire. Il est impossible que des chercheurs y arrivent sans eux.

Le sénateur Lucier: Merci. Je sais que le temps nous manque. J'ai une question brève et ensuite nous pourrions passer à quelqu'un d'autre.

Je comprends ce que vous dites docteur, mais j'ai un problème. Vous dites que le gouvernement prendra les mesures nécessaires afin que s'ils promettent de faire quelque chose ils le fassent. Vous et moi savons que les gouvernements que je soutiens et que d'autres soutiennent oublient souvent leurs propres promesses. Leur demander de garder les promesses de quelqu'un d'autre est une autre histoire.

Ma deuxième question est la suivante: Vous avez grande confiance dans le Dr Eastman.

M. Hamet: Une confiance raisonnable.

Le sénateur Lucier: Je vous dirai que nous autres, au Sénat, avons fait très grande confiance au Dr Eastman, parce que nous avons littéralement appliqué ses recommandations dans nos modifications. Donc, c'est nous qui croyons au Dr Eastman, parce que nous avons mis en application ses suggestions dans notre rapport. Le rapport modifié sur le Projet de loi C-22 contient essentiellement ce qui, selon lui, devait y figurer.

Maintenant, ils ont mis le Dr Eastman à la tête du Conseil d'examen du prix des médicaments. Tous ceux qui l'ont observé ont dit qu'il serait virtuellement... incapable de contrôler les prix. Il pourra dire son mot sur la façon dont sont faites les choses mais, ici encore le Canada, comme tous les autres pays, est régi par des lois. Comme vous l'avez dit, et je suis tout à fait d'accord avec vous, si l'on n'applique pas les lois et si l'on ne veille pas à les respecter, c'est difficile; mais si, au départ vous ne disposez pas de lois docteur, cela deviet pratiquement impossible.

Je voudrais terminer en disant que j'étais tout à fait d'accord avec M. Hamet jusqu'à ce qu'il prétende que les changements qu'il préconise seront apportés grâce au projet de loi C-22. Je doute, quant à moi, qu'ils découleront du projet de loi C-22. Qu'il me dise quelles dispositions du projet de loi C-22 confirment ses dires, car ni le ministre ni personne d'autre ne l'a encore affirmé.

Le président: Je ne pense pas qu'il s'agissait d'une question.

Le sénateur Lucier: C'est une question parce que je veux savoir pourquoi M. Hamet estime que, en mettant le Dr Eastman à la tête du Conseil, nous devrions croire que tout ira bien, alors qu'il croit que les amendements qu'il a été proposé d'apporter au projet de loi, y compris les recommandations du Dr Eastman, auraient été une meilleure garantie.

Le président: Nous n'avons pas entendu les recommandations du Dr Hamet.

[Text]

Senator Lucier: I think we have; they are probably the same as Dr. Eastman's.

Dr. Hamet: I do not believe that Dr. Eastman would be the only guarantee. I believe that we can offer an additional guarantee because we will be watching carefully if the law passes with your agreement, and we will ensure that the country will benefit from what they promise to do.

Senator Lucier: But there are no guarantees in the bill was my question. Thank you.

Senator Frith: I want to be sure that I understand. I have a question along the same line that Senator Lucier has taken.

We certainly share your faith in Dr. Eastman, but he can only do, as chairman of the board, what the board says. I think perhaps, doctor, you were misinformed if you thought that the Price Review Board has any jurisdiction over research, because it has none in the bill.

Dr. Hamet: No.

Senator Frith: So you understand that if I and the companies do not want to put it in we do not have to. For example, if I came to you as a researcher and said to you, "Will you do research that I am prepared to put up \$1 million for," and you said, "Yes, I will do that research." And then you said, "Will you sign here for the \$1 million?" and I replied, "Oh, no. I do not want to sign for it. I just want to be sure that you will promise to do it, but I do not want to guarantee that I will pay it." That is what we are trying to say. Do you understand? The guarantee is not there. As far as the Price Review Board is concerned, it has no connection with research; there is nothing in the law. It has a lot of jurisdiction, but nothing to do with research. I think that I should pass because I am really just repeating what Senator Lucier has said. I think you understand. We are four minutes away from the minister's arrival.

The Chairman: I only have one question, doctor. We heard yesterday that, because of vertical integration of the pharmaceutical industry, the major players, did not want to source fine chemicals other than through importation where they made them somewhere else—whether it is India, the United States or wherever. Some of our evidence before this committee was also that nowhere in the world was there a strong pharmaceutical organization unless there was a good base for fine chemicals.

So we have in Bill C-22 a massive move away from the incentive to develop and source fine chemicals in Canada, because in the June proposal exclusivity was tied to Canadian sourcing. That has been not completely, but significantly altered and lessened. Would you agree that a fine chemical industry is an integral part of a strong pharmaceutical organization?

[Traduction]

Le sénateur Lucier: Je crois que oui; elles sont probablement les mêmes que celles du Dr Eastman.

M. Hamet: Je ne crois pas que le Dr Eastman soit la seule garantie. Je crois que nous pouvons offrir une garantie supplémentaire parce que nous surveillerons soigneusement ce qui se passe si la Loi est promulguée avec votre accord, et nous ferons en sorte que le pays profite de ce qu'ils ont promis de faire.

Le sénateur Lucier: Mais ma question était qu'il n'y a pas de garantie dans le Projet de loi. Merci.

Le sénateur Frith: Je veux être sûr de bien comprendre. J'ai une question similaire à celle du sénateur Lucier.

Nous partageons certainement votre confiance dans le Dr Eastman, mais à titre de président du Conseil, il ne peut faire que ce que le Conseil décidera. Je pense, docteur, que peut-être vous avez été mal informé si vous pensez que la recherche relève du Conseil d'examen du prix des médicaments, car cela n'est absolument pas mentionné dans le Projet de loi.

M. Hamet: Non.

Le sénateur Frith: Donc, vous comprenez que si les sociétés de produits pharmaceutiques et moi-même ne voulons pas que cela figure dans la Loi, on ne peut pas nous obliger à l'accepter. Par exemple, si vous étiez un chercheur et que je venais vous trouver en vous disant, «Voulez-vous entreprendre cette recherche? Je suis prêt à avancer jusqu'à 1 million de dollars» et que vous me répondiez, «Oui, je ferai cette recherche.» Et ensuite que vous me disiez «Voulez-vous signer ici votre engagement de me financer pour 1 million de dollars?» Et que je réponde «Oh non. Je ne veux pas signer. Je veux simplement être sûr que vous promettez de faire la recherche, mais je ne veux pas garantir que je la paierai.» C'est ce que vous êtes en train de dire. Vous comprenez? La garantie n'est pas là. En ce qui concerne le Conseil d'examen du prix des médicaments, il n'a aucun rapport avec la recherche; il n'y a rien dans la Loi à ce sujet. Le Conseil a beaucoup de pouvoirs, mais il n'a rien à voir avec la recherche. Je crois que je vais passer la parole à quelqu'un d'autre, parce que je suis en train de répéter ce que disait le sénateur Lucier. Je pense que vous comprenez. Il nous reste quatre minutes avant l'arrivée du Ministre.

Le président: Je n'ai qu'une question, docteur. Nous avons entendu dire hier que, à cause de l'intégration verticale de l'industrie des produits pharmaceutiques, les protagonistes principaux ne voulaient pas fournir des produits chimiques fins autrement qu'au moyen de l'importation si on les fabrique ailleurs—que ce soit aux Indes, aux États-Unis ou ailleurs. Selon certains dossiers que ce comité a entre les mains, nulle part au monde il n'existe d'industrie puissante de produits pharmaceutiques qui soit dépourvue d'une bonne base de fabrication de produits chimiques fins.

Le Projet de loi C-22 s'éloigne complètement des encouragements à l'élaboration et à la production des produits chimiques fins au Canada, parce que dans la proposition formulée au mois de juin l'exclusivité était liée à la détermination au Canada des sources d'approvisionnement. Cela n'a pas été complètement modifié, mais considérablement atténué. Ne pensez-vous pas qu'une industrie de produits chimiques fins

[Text]

Dr. Hamet: Certainly, it is; but I do not have the technical knowledge which would allow me to discuss where and how the industry—which has to remain competitive—should obtain these fine chemicals. Before the 1969 amendment, and even after that, there were new drugs developed in the country. In spite of what has been reported in the newspapers, new drugs have been developed in the country.

A beta blocker, Timolol, has been developed in this country; Calcitonin has been developed in this country. There have been new drugs that are now given to patients which have been developed. Cardizem is a beautiful example of that. It is a powerful cardiovascular drug which has been developed in this country. I believe that we have enough fine chemical industries to support the pharmaceutical industry. We may not have everything, but that is the same for the scientists. We cannot develop everything here. We have a community of scientists; we have to share our knowledge. We have to share our tools throughout the world and so does the pharmaceutical industry in terms of the complicated development of something which is new. I do not think that can be restricted.

The Chairman: Doctor, some countries do restrict.

Dr. Hamet: I know countries which restrict very much.

The Chairman: Am I correct that they are not all in eastern Europe, beyond the Iron Curtain?

Dr. Hamet: Restriction is sometimes reasonable for the safeguard of a national product or for the safeguard of the culture of a country. Sometimes it is important and necessary to do but usually it is an evil.

The Chairman: Thank you very much, Dr. Hamet. We appreciate your coming to assist the committee.

All of us in Canada are very proud of the Montreal medical community and its research community. Some of us have had the benefit of living in that city and we are fortunate to know some of the great people involved in that community. We wish your institute well. Thank you for coming.

Honourable senators, our next witness this morning is the Minister of Consumer and Corporate Affairs, Mr. Harvie Andre. I welcome Mr. Andre, who is accompanied by his officials. Mr. Minister, we have been waiting for you for quite a long time and I am sure you have been waiting for us. How do you propose to proceed?

The Honourable Harvie Andre, P.C., M.P., Minister of Consumer and Corporate Affairs: I am in your hands, Mr. Chairman. I have not prepared an opening statement, for no other reason than I could not possibly find a new set of words that would not be repetitive of what I have already said about

[Traduction]

fait partie intégrante d'une industrie puissante de produits pharmaceutiques?

M. Hamet: C'est certain. Mais je n'ai pas les connaissances techniques qui me permettraient de discuter de la façon dont l'industrie—qui doit rester compétitive—devrait obtenir ces produits chimiques fins ni où elle devrait se les procurer. Avant la modification de 1969, et même après cela, on a mis au point de nouveaux médicaments au Canada. En dépit de ce qui a été publié dans les journaux, de nouveaux médicaments ont été mis au point au Canada.

Un bêta bloquant le Timolol, a été mis au point au Canada; c'est aussi le cas du Calcitonin. On a créé de nouveaux médicaments que l'on donne maintenant aux patients. Le Cardizem en est un bel exemple. C'est un médicament qui agit puissamment sur le système cardiovasculaire et qui a été mis au point dans ce pays. Je crois que nous avons assez d'industries de produits chimiques fins pour soutenir l'industrie des produits pharmaceutiques. Nous n'avons peut-être pas tout, mais c'est la même chose pour les scientifiques. Nous ne pouvons pas tout élaborer ici. Nous avons une collectivité de scientifiques; nous devons partager nos connaissances. Nous devons partager nos instruments dans le monde entier, c'est ce que fait l'industrie des produits pharmaceutiques en ce qui concerne l'élaboration complexe de nouveaux produits. Je ne pense pas que l'on puisse restreindre cela.

Le président: Docteur, dans certains pays on fait des restrictions.

M. Hamet: Je connais des pays qui font beaucoup de restrictions.

Le président: Est-ce que je me trompe en disant qu'ils ne se trouvent pas tous derrière le rideau de fer, qu'ils ne sont pas tous en Europe de l'Est?

M. Hamet: Les restrictions sont parfois raisonnables pour protéger un produit national ou pour protéger la culture d'un pays. Parfois, elles sont importantes et nécessaires, mais généralement c'est un mal.

Le président: Merci beaucoup, docteur Hamet. Nous apprécions votre présence et votre collaboration à ce comité.

Nous sommes tous très fiers au Canada de la collectivité des médecins et des chercheurs de Montréal. Certains d'entre nous ont eu l'avantage de vivre dans cette ville, et nous avons la chance de connaître certaines des personnes éminentes qui travaillent dans cette collectivité. Nous formulons les meilleurs souhaits à l'égard de votre institut. Je vous remercie d'être venu.

Honorables sénateurs, notre témoin suivant, ce matin, est le ministre de la Consommation et des Corporations, M. Harvie Andre. Je souhaite la bienvenue à M. Andre, qui est accompagné par des représentants de son Ministère. M. le Ministre, nous vous avons attendu longtemps et je suis sûr que vous nous attendiez. Comment avez-vous l'intention de procéder?

L'honorable Harvie Andre, C.P., M.P., ministre de la Consommation et des Corporations: Je m'en remets à vous, M. le président. Je n'ai pas préparé d'allocation d'ouverture, pour la seule raison que je ne pouvais absolument pas trouver de nouvelles phrases qui ne répèteraient pas ce que l'ai déjà dit au

[Text]

this bill on many, many, many occasions in the House, before another committee of this body and elsewhere. I would re-emphasize that I feel and the government feels that Bill C-22 is a very important piece of legislation. It is instrumental in fulfilling the mandate that the government sought and received from the people in 1984 to emphasize technology, research and development in economic areas generally.

We feel that the whole area of health sciences, drugs and biotechnology—three-quarters of which is directed in the medical research area—are very important areas in terms of Canada's future and that the restoration of the patent protection in these important areas is vital to success. As is indicated on the board behind me, we also view Bill C-22 as a compromise package, recognizing the five basic issues, if you will, that come into play. As to the question of intellectual property and our international obligations thereto, intellectual property is a centuries old principle that is enshrined in a variety of legislation, through copyright to trademarks to patent legislation, recognizing that creativity of writers, inventors or business people in marketing is a property of value and that they have the right to protect, in the same way that we protect property in the form of financial instruments or real estate, this intellectual property.

Our multilateral relations are not insignificant in this regard because we are a part of the western industrialized world, as it is known, as a member of OECD, a member of the G-7 group of leading industrial nations and a member of the world intellectual property organization. Trade between all of the nations of the world depends very much, and increasingly so, on mutual respect and recognition of each other's laws. We need to be playing from a similar set of rules. As senators are undoubtedly aware, in recent years there has been increasing pressure in this regard. Some of the things one sees featured in current magazines of various sorts tend to do with consumer products like phoney Gucci watches and so on, products of some Third World countries that exempt themselves from world intellectual property rules and use that exemption to create counterfeit versions of the real items, be they inventions, trademarked commercial goods or copyrighted material, such as textbooks.

Industrial benefits are absolutely significant. I feel, personally, that pharmaceuticals and biotechnology in particular are high tech areas in which Canada must make an effort to be prominent. Observations have been made that heretofore we have not been very prominent in these areas. We do not have many, if any, Canadian based multinational drug companies. We do not have many Canadian based biotechnology companies. But why not? Why shouldn't we have? Why shouldn't these new technologies, these important technologies, be pur-

[Traduction]

sujet de ce Projet de loi au cours de très, très très nombreuses occasions à la Chambre, devant un autre comité sénatorial, et ailleurs. Je voudrais souligner de nouveau que j'ai le sentiment, et que le gouvernement a le sentiment, que le Projet de loi C-22 est un document législatif très important. Il joue un rôle capital, car il permet au gouvernement de s'acquitter du mandat qu'il a demandé et reçu du peuple en 1984, aux termes duquel il s'engageait à mettre l'accent sur la technologie, la recherche et le développement dans les domaines économiques, en général.

Nous estimons que tout le domaine des sciences de la santé, des médicaments, de la biotechnologie—dont les trois quarts sont utilisés pour la recherche médicale—sont des domaines très importants en ce qui concerne l'avenir du Canada, et que la restauration de la protection des brevets dans ces domaines importants est vitale à cet égard. Comme l'indique le tableau qui est derrière moi, nous percevons le Projet C-22 comme un compromis, qui tient compte des cinq questions de base, si vous voulez, qui entrent en jeu. Quant à la question de la propriété intellectuelle et de nos obligations internationales à cet égard, la propriété intellectuelle est un principe vieux de plusieurs siècles qui est enchâssé dans une foule de lois, depuis les droits d'auteur jusqu'aux marques de commerce et aux lois sur les brevets, principe qui reconnaît que la créativité des auteurs, des inventeurs ou des hommes d'affaire en ce qui concerne la commercialisation est une propriété qui a une valeur, et qu'ils ont le droit de protéger cette propriété intellectuelle de la même façon que nous protégeons notre propriété sous forme d'instruments financiers ou de propriétés immobilières.

Nos relations multilatérales ne sont pas sans importance à cet égard, parce que nous faisons partie du monde industriel occidental, tel qu'il est connu, en tant que membre de l'OCDE, de membre du groupe G-7 des principales nations industrielles et de membre de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle. Le commerce entre les nations du monde dépend beaucoup, et de plus en plus, du respect mutuel et de la reconnaissance de lois de chaque pays. Nous devons jouer avec la même série de règles. Comme les sénateurs le savent certainement, au cours de ces dernières années, il y a eu des pressions croissantes à cet égard. Parmi les articles que l'on peut lire dans les magazines actuels de toutes sortes, on constate que certains d'entre eux traitent de produits de consommation tels que des imitations de montres Gucci et autres, des produits de certains pays du Tiers-Monde qui ne respectent pas les règles mondiales de la propriété intellectuelle et se permettent de créer des imitations d'articles authentiques, qu'il s'agisse d'inventions, de marchandises commerciales dotées d'une marque de commerce ou de documents faisant l'objet de droits d'auteur, tels que des manuels.

Les avantages industriels sont extrêmement importants. J'estime, personnellement, que les produits pharmaceutiques et la biotechnologie en particulier sont des domaines de haute technologie dans lesquels le Canada doit faire un effort pour se tailler une place importante. On a formulé des observations selon lesquelles jusqu'à maintenant nous n'avons pas occupé une place très importante dans ces domaines. Nous n'avons pas au Canada beaucoup de sociétés multinationales de produits pharmaceutiques, et peut-être aucune. Nous n'avons pas au

[Text]

sued as vigorously and actively in Canada as in any other country? We certainly have an education system that produces top-notch people in these areas. We have, in most parts of the country, the kind of infrastructure needed to proceed in that direction. Again emphasizing biotechnology, I believe—and I am not in isolation, many people believe this—that biotechnology is near its nascence and will bring about profound changes in our society. Some are predicting that the outgrowth of biotechnology research may have almost as large an impact or even a larger impact as the microchip has had upon our society so far. Canada was not as prominent and active in that entire microchip revolution as it ought to have been. We were not knocked out, but we were not as prominent as we ought to have been.

Again I should repeat that three-quarters of biotechnology research is directed to medical research, so it is directly related to pharmaceuticals. In my own province there are four new biotechnology companies that are doing exciting things. They are new in the sense of being one, two or three years old, and they all tell me uniformly that they think the prospects are enormous but that they must have patent protection for what they are doing research on to justify the gathering of venture capital funds and the capital investments necessary to pursue this research to the point of commercial success. We would be doing them and the country an enormous disservice if we continue to say, "I am sorry, that's different; we have to look at the costs of what you might discover as being more important than the activity of seeking to discover these useful products." I think that is wrong and the government thinks that is wrong.

Consumer protection, however, cannot be ignored and the bill does not ignore it. The motivation for the 69 patent changes was consumer protection. I think, in a general sense, that it was an error on the part of government to use the Patent Act to accomplish a social objective. I think as a country we must continue to maintain—and I do not think it is under threat—the social objective of ensuring that our citizens who require medication, pharmaceuticals or what have you for the treatment of some illness or for maintaining some quality of life are not denied it for financial reasons.

We have come a long way in that regard. Eighty-five per cent of the population is covered by drug plans, as is virtually 100 per cent of senior citizens. I think one could say without fear of contradiction that nobody in Canada goes without necessary drugs for financial considerations.

[Traduction]

Canada beaucoup de sociétés qui s'occupent de biotechnologie. Mais pourquoi pas? Pourquoi n'en aurions-nous pas? Pourquoi ces nouvelles technologies, ces technologies importantes ne seraient-elles pas exploitées aussi vigoureusement et activement au Canada que dans n'importe quel autre pays? Nous avons indubitablement un système d'éducation qui produit de grands cerveaux dans ce domaine. Nous avons, dans la plupart des villes du pays, le genre d'infrastructure nécessaire pour continuer dans cette direction. J'insiste encore sur la biotechnologie, car je crois—et je ne suis pas le seul, bon nombre de gens le croient aussi—que la biotechnologie est encore jeune et qu'elle provoquera des changements profonds dans notre société. Certaines personnes prévoient que le développement de la recherche en biotechnologie risque d'avoir des répercussions aussi importantes et même plus importantes que la «puce» n'en a eu sur notre société, à ce jour. Le Canada n'a pas joué un rôle important et actif dans toute cette révolution de la «puce» comme il aurait dû le faire. Nous n'avons pas été écrasés, mais nous n'avons pas joué un rôle aussi important que nous aurions dû le faire.

Encore une fois, je dois répéter que les trois quarts de la recherche en biotechnologie est orienté vers la recherche médicale, elle est donc directement liée aux produits pharmaceutiques. Dans ma propre province, il y a quatre nouvelles entreprises de biotechnologie qui font des choses extrêmement intéressantes. Elles sont nouvelles dans ce sens qu'elles existent depuis 1, 2 ou 3 ans, et ses représentants me disent tous qu'ils pensent que les possibilités sont énormes et qu'il leur faut la protection des brevets pour leurs recherches afin de justifier l'investissement de capital de risque et les placements de capital nécessaires pour poursuivre cette recherche et la mener jusqu'au succès commercial. Ce serait leur rendre, ainsi qu'au pays, un très mauvais service si nous continuons à dire: «Je regrette, c'est différent; il faut penser que les coûts de ce que vous pourriez découvrir sont plus importants que l'activité qui consiste à chercher à découvrir ces produits utiles.» Je pense que cela est faux et le gouvernement pense que cela est faux.

La protection du consommateur, cependant, ne doit pas être négligée, et le Projet de loi ne la néglige pas. La raison qui a motivé les modifications de la Loi de 1969 sur la protection des brevets était la protection des consommateurs. Je pense, d'une façon générale, que cela a été une erreur de la part du gouvernement de se servir de la Loi sur les brevets pour atteindre un objectif social. Je pense qu'en tant que pays nous devons continuer à maintenir—et je ne pense pas qu'il soit menacé—l'objectif social qui consiste à faire en sorte que nos citoyens qui ont besoin de médicaments, de produits pharmaceutiques ou autres pour le traitement de certaines maladies ou pour maintenir une certaine qualité de vie ne se voient pas refuser ces médicaments et ces produits pour des raisons financières.

Nous avons fait beaucoup de chemin à cet égard. Quarante-vingt-cinq pour cent de la population jouit d'un régime de remboursement de médicaments, comme c'est le cas pour 100 p. 100 des citoyens du troisième âge. Je crois que l'on peut dire sans crainte d'être contredit que personne au Canada n'est obligé de se passer des médicaments nécessaires pour des raisons financières.

[Text]

The second question is the price of these drugs. Well, the price of any necessary good is always of concern to governments. Whether we are talking about housing, food, drugs, medical treatment, clothes, or whatever the necessities of life are, prices are always a consideration. From time to time, sometimes for long periods of time, governments enter into the price control business. Most of those areas are under provincial jurisdiction. Here in Ontario we have had for a long time rent controls, in recognition that shelter is vitally necessary and that the public should be protected from unduly high rents. We could get into a discussion of whether that is the right way to achieve that social objective. I am not here to defend rent controls, but merely to say that provinces have entered into price control schemes—as they have done in this area. In connection with drug prices, provinces do have some form of market control to keep prices down. First off is the sheer purchasing power. Governments buy 60 per cent of the drugs in this country. They are the dominant purchaser and they dominate the market. Some provinces set prices. The price control regimes, the marketing influencing procedures, which various provinces use, are, in my view, the reason why drug prices in Canada are approximately 80 per cent of what they are in the United States and why drug prices in Canada, prior to the 1969 changes, were also at 80 per cent of prices in the United States.

Taken collectively, drug prices in Canada, vis-à-vis the totally free market next door and the different regime, have been at approximately 80 per cent of their prices before and after the 1969 changes. So collectively there has not been any change as a result of Bill C-69 in the general measure of price change between the two.

When a problem becomes very large, in terms of prices, and so on, we have an example similar to that of the previous government which introduced comprehensive wage and price controls for all materials across the country. The constitutionality aspect of that was argued and handled at that time. Again I believe that when governments perceive a situation which requires intervention into the marketplace to protect certain interests, be they specific or broader, then governments act, and they have a right to act.

However, I believe that governments should do that openly and directly, and not do it in a way that uses other instruments, such as the Patent Act, to say, "Look, we think there is a problem here; so you inventors, you patent holders, are going to solve that problem by certain actions that we are going to impose on you." If you will forgive me, senator, I think it is no more correct in saying that than that the CPR should help western farmers by—

The Chairman: They have done that ever since it started.

Mr. Andre: I do not recall your being in favour of it.

[Traduction]

La deuxième question est le prix de ces médicaments. Eh bien, le prix de n'importe quelle marchandise nécessaire intéresse toujours les gouvernements. Que nous parlions du logement, de l'alimentation, des médicaments, des traitements médicaux, des vêtements, ou de n'importe quelles nécessités de la vie, le prix joue toujours un rôle important. De temps à autre, et parfois pour de longues périodes, les gouvernements décident de réglementer les prix, la plupart du temps dans des secteurs de compétence provinciale. Ici, en Ontario, nous contrôlons le prix des loyers depuis longtemps parce que nous reconnaissons que le logement est une nécessité et que la population doit être protégée des exagérations dans ce domaine. Nous pourrions nous demander si nous avons pris le bon moyen pour atteindre cet objectif social. Je ne suis pas ici pour défendre le contrôle des loyers, mais simplement pour dire que les provinces ont déjà commencé à réglementer les prix, dans ce secteur par exemple. En ce qui concerne le prix des médicaments, les provinces exercent effectivement une certaine forme de contrôle sur les marchés afin de tenir les prix à un bas niveau. Le premier des moyens employés est le pouvoir d'achat pur et simple. Les gouvernements achètent 60 p. 100 des médicaments au pays. Ils sont le principal acheteur et dominent le marché. Certaines provinces fixent les prix. Ce sont les régimes de réglementation des prix, c'est-à-dire les méthodes par lesquelles diverses provinces influent sur les marchés, qui expliquent, à mon avis, pourquoi le prix des médicaments au Canada représente environ 80 p. 100 de ce qu'il est aux États-Unis et pourquoi il en était de même aussi avant les changements de 1969.

Dans l'ensemble, les prix des médicaments au Canada ont représenté environ 80 p. 100 des prix pratiqués dans le marché tout à fait libre et le régime différent de nos voisins, que ce soit avant ou après les changements de 1969. Collectivement, le projet de loi C-69 n'a donc apporté aucun changement pour ce qui est du prix relatif des médicaments dans les deux pays.

Lorsqu'un problème prend beaucoup d'ampleur du point de vue des prix et ainsi de suite, nous avons un exemple semblable à celui du gouvernement précédent qui a instauré des contrôles importants sur les salaires et les prix de tous les matériaux au pays. La constitutionnalité de cette question a été discutée et réglée à l'époque. Là encore, je crois que si les gouvernements prennent conscience d'une situation dans laquelle ils doivent intervenir pour protéger certains intérêts, précis ou vastes selon le cas, ils agissent, et ils ont le droit de le faire.

Cependant, je crois que les gouvernements devraient le faire ouvertement et directement, et non en ayant recours à d'autres instruments, comme la *Loi sur les brevets*, pour dire en quelque sorte: «Voyons voir, nous pensons qu'il y a un problème ici; alors vous, les inventeurs et les détenteurs de brevets, vous allez résoudre ce problème par des moyens que nous allons vous imposer.» Pardonnez-moi, sénateur, je pense que cela ne vaut pas mieux que de dire que le CPR devrait aider les agriculteurs de l'Ouest en...

Le président: Le CPR l'a fait depuis ses tout débuts.

M. Andre: Je ne me rappelle pas que vous ayez été en faveur de cette mesure.

[Text]

The Chairman: They are doing it even this year, with hundreds of millions of dollars.

Mr. Andre: I believe that subsidies of one sort or another to achieve social objectives are certainly within the prerogative of governments, but they should do so openly, and it should be done by Her Majesty in general being of assistance directly rather than Her Majesty saying, "You unfortunate individual or group of individuals will have to cure this problem by subsidizing that group." I think in general that is not a good way to go, if for no other reason that it distorts what government costs.

Every Auditor General—at least the ones whom I have read—have said, "We are going to get government spending under control." We have to make sure that what government is spending is here in the book, and when we try to achieve social objectives in a way that does not show up in the book, the President of the Treasury Board will stand and say, "Hey, we must get government spending under control." In fact we will have taken resources from some sector of the public and transferred them to another sector; and the mere fact that it has not been done through the book distorts the public's understanding of what is going on and therefore is counter-democratic and ultimately leads to directions of which the public may or may not have approved.

In any event, on this matter of consumer protection, recognizing the expectation and the need, we have included in the legislation something that was a compromise. It was not something that was sought by the drug companies, I can assure you. The Drug Prices Review Board will examine the price of all drugs, will monitor the research activities of those companies, will report annually to Parliament, and will penalize those companies which attempt to introduce prices which, in the opinion of the Drug Prices Review Board, are inappropriate for a particular drug.

Finally there is the question of health care. I believe that the health care of Canadians would be improved through more research in Canada. Every year each of us is inundated with requests for funds to help sponsor research for heart disease, cancer, arteriosclerosis, muscular dystrophy, cystic fibrosis—you name it. Every one of those groups is saying, "More money for research, more money for research", and Canadians respond. A couple of weeks ago several thousand Canadians were out running 10 kilometres to raise money for cancer research. Terry Fox, for cancer research, ran across Canada, and Canadians applauded. We admired the tremendous tenacity of that young man. What did he want? He wanted more money for medical research. Everyone is asking for more money for medical research—in recognition that in the end that is the only way that these horrible, debilitating, fatal diseases can be cured, or that a cure can be found.

I do not believe that Canada should opt out of that area. I do not believe that Canadians want us to opt out of that area. I think we should be there; and I know, from a couple of centu-

[Traduction]

Le président: Ils le font même cette année, à coup de centaines de millions de dollars.

M. Andre: Les gouvernements ont certainement la prérogative de donner des subventions sous une forme ou une autre pour atteindre des objectifs sociaux, mais je pense qu'ils devraient le faire ouvertement; je crois que Sa Majesté en général devrait venir directement en aide aux gens plutôt que de dire: «Vous malheureuses personnes ou malheureux groupe devrez résoudre ce problème en subventionnant ce groupe.» Je pense qu'en général ce n'est pas une bonne façon de procéder, ne serait-ce que parce que cela fausse les dépenses de l'administration gouvernementale.

Tous les vérificateurs généraux—du moins ceux que j'ai lus—ont dit: «Nous allons contrôler les dépenses publiques». Nous devons nous assurer que ces dépenses figurent dans les registres, et si nous tentons d'atteindre des objectifs sociaux par des moyens qui ne figurent pas dans les registres, nous devons nous assurer que le président du Conseil du Trésor dira: «Nous devons contrôler les dépenses publiques». En fait, nous aurons pris des ressources d'un secteur pour les transférer dans un autre. Du seul fait que ce transfert ne figure pas dans les registres, la population n'est pas à même de comprendre ce qui se passe; c'est donc une façon de procéder antidémocratique qui conduit en fin de compte à prendre des orientations que la population n'a pas toujours approuvées.

Quoi qu'il en soit, en ce qui concerne la protection du consommateur, nous avons reconnu les attentes et les besoins et avons inclus dans la loi une mesure de compromis. Je peux vous assurer que ce n'était pas une mesure réclamée par les compagnies pharmaceutiques. Le Conseil d'examen du prix des médicaments étudiera le prix de chacun des médicaments, contrôlera la recherche effectuée par ces entreprises, fera rapport annuellement au Parlement et pénalisera celles qui, à ses yeux, tenteront de fixer des prix injustifiés.

Il y a enfin la question des soins de santé. Je crois que les soins de santé donnés aux Canadiens se trouveraient améliorés si l'on accentuait la recherche au pays. Chaque année, nous sommes tous inondés de demandes de fonds pour parrainer la recherche sur les maladies du cœur, le cancer, l'artériosclérose, la dystrophie musculaire, la fibrose kystique—et quoi encore. Chacun de ces groupes nous dit: «Il nous faut plus d'argent pour la recherche», et les Canadiens répondent à l'appel. Il y a quelques semaines, plusieurs milliers de Canadiens ont couru 10 kilomètres pour recueillir des fonds pour la recherche sur le cancer. Terry Fox a parcouru le Canada en entier dans ce même but, et les Canadiens l'ont applaudi. Nous avons admiré la ténacité formidable de ce jeune homme. Que voulait-il? Il voulait plus d'argent pour la recherche médicale. Tous les gens réclament plus de fonds pour la recherche médicale parce qu'ils reconnaissent qu'en fin de compte, c'est là le seul moyen de trouver des remèdes à ces maladies fatales qui sont horribles et débilantes.

Je ne crois pas que le Canada devrait se retirer de ce secteur. Je ne crois pas que ce soit là ce que les Canadiens attendent de nous. Je pense que nous devrions être là; et je sais, d'après les quelques siècles d'expérience qu'a chacun des autres pays, qu'il

[Text]

ries of experience in every other country, that one needs patent protection for those who do research in those areas.

I would rather be treated in a research-oriented hospital. I would rather be treated by physicians who were working with modern, most up-to-date research, knowing that they are aware of the various treatments. I also recognize that health costs are related to research. The research people at the Medical Faculty of the University of Toronto tell me that Tagamet, which was the first of the ulcer drugs, saves the health care system annually \$130 million, because prior to that peptic ulcers in many cases required hospitalization and surgery. Canadians were spending—in the same year that the \$130 million was calculated—\$45 million for that drug.

Senator Haidasz: It was \$80 for 100 tablets.

Mr. Andre: All I am saying is when you are making an assessment look at both sides of the scale.

Senator Haidasz: Please look at the cost.

Mr. Andre: We are talking about \$45 million.

Senator Haidasz: I am talking about the cost to the poor working man, the patient who needs the drug to return to work.

Mr. Andre: Then he is not one of the 85 per cent who is covered by a plan.

The Chairman: Order. We will take questions for the minister and his officials after he has completed his remarks.

Mr. Andre: Perhaps it would be appropriate for me to stop at this point. I have been pleading with Canadians in general and with the House of Commons, and I plead with honourable senators now when making assessments to recognize that we have a diversity of interests. While in the partisan political world we say it is not our obligation to look at the other side of the scale—and goodness knows, I have had one hell of a lot more experience in opposition than in government and therefore know full well that you do more damage to the minister and the government by emphasizing one part of the scale and pointing at and hammering on the problems and going on and on—and it is not the job of the opposition to think about the benefits—at some point in time we have a bigger responsibility and must say to ourselves, “There may be costs.” But as the chairman well knows, any business man who looks at costs and not at the other side of the scale is not going to be in business very long and is certainly not being very responsible. I think we have to look at the benefits as well as the costs and on that basis the package balances those interests in what we consider to be the best way. When dealing with framework legislation such as this legislation, be it the Patent Act, bankruptcy, you name it, sometimes the only time you know when you are in the right position is when everybody is yelling at you with equal intensity. You cannot satisfy everybody to 100 per cent of their expectations. I am ready to answer questions.

[Traduction]

faut protéger les brevets pour ceux qui font de la recherche dans ces domaines.

Je préférerais être traité dans un hôpital axé sur la recherche. Je préférerais être traité par des médecins qui font les recherches les plus à jour et qui sont au courant des divers traitements possibles. Je reconnais aussi que les coûts de la santé sont liés à la recherche. Les gens qui font de la recherche à la Faculté de médecine de l'université de Toronto m'ont dit que le Tagamet, le premier médicament pour les ulcères, épargne chaque année 130 millions de dollars au régime de soins de santé parce que, dans le cas des ulcères gastro-duodénaux, il fallait auparavant opter dans bien des cas pour l'hospitalisation et la chirurgie. Dans l'année où ces 130 millions ont été calculés, les Canadiens ont dépensé 45 millions de dollars pour ce médicament.

Le sénateur Haidasz: Il en coûtait 80 \$ pour 100 comprimés.

M. Andre: Tout ce que j'ai dit, c'est que si l'on évalue une situation, il faut regarder les deux côtés de la médaille.

Le sénateur Haidasz: Veuillez examiner le coût.

M. Andre: Nous parlons d'un coût de 45 millions de dollars.

Le sénateur Haidasz: Je parle du coût pour le travailleur pauvre, c'est-à-dire pour le patient qui a besoin de ce médicament pour retourner au travail.

M. Andre: Alors, ce n'est pas quelqu'un qui fait partie des 85 p. 100 des gens qui sont protégés par un régime d'assurance.

Le président: A l'ordre. Nous accepterons les questions destinées au Ministre et à ses fonctionnaires une fois qu'il aura terminé ses observations.

M. Andre: Il serait peut-être bon que je m'arrête ici. J'ai fait valoir auprès de l'ensemble des Canadiens, de la Chambre des communes et aujourd'hui auprès des honorables sénateurs que si nous voulons évaluer une situation, nous devons reconnaître que les intérêts sont très diversifiés. Quand nous sommes dans l'univers politique partisan, nous disons que nous ne sommes pas obligés de regarder l'autre côté de la médaille—et comme j'ai beaucoup plus d'expérience dans l'opposition qu'au gouvernement, je sais très bien que l'on fait plus de tort au Ministre et au gouvernement en mettant l'accent sur un côté de la médaille et en s'acharnant sur les problèmes sans répit—il n'appartient pas à l'opposition de songer aux avantages—à un certain moment, nous avons une responsabilité plus grande et nous devons nous dire: «Il peut y avoir des coûts». Mais comme le sait le président, tout homme d'affaires qui examine les coûts sans regarder l'autre côté de la médaille ne sera pas en affaire très longtemps et ne fait certainement pas preuve d'un très grand sens des responsabilités. Je crois que nous devons examiner à la fois les avantages et les coûts et veiller à ce que s'établisse entre les deux ce que nous considérons comme le meilleur équilibre possible. Lorsque l'on a affaire à une loi-cadre comme celle-ci, qu'il s'agisse de la *Loi sur les brevets*, d'une loi sur les faillites ou sur n'importe quel autre sujet, le seul moyen que l'on a de savoir que l'on est dans la bonne voie est peut-être d'entendre tout le monde exprimer ses doléances

[Text]

The Chairman: Senator Cogger, would you like to ask some questions of the minister?

Senator Cogger: Mr. Chairman, some senators will have to leave shortly. Maybe we should give them an opportunity.

The Chairman: Mr. Minister, as you may know, getting out of Ottawa on a Friday is difficult. I do not know what is the matter with this place on the weekend because I have never stayed here myself, but everybody seems to leave.

Mr. Andre: I wish I could.

The Chairman: Careful, you may have to run in a riding here some day. In any event, it is very difficult to change reservations because the airlines are always sold out. Senator Stewart, you may begin.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Earlier today, Mr. Minister, we heard a witness make an eloquent plea for more money for research. He saw Bill C-22 as the way to get more money for research. We have been told again and again by the representatives of the pharmaceutical industry that Bill C-22 confers benefits on them and in return for those benefits they are prepared to make money available for clinical and other research. Yet, you have come in here this morning and told us that you believe that when a government undertakes to do something, such as to promote research, it should do so directly. Your argument seems to be that the controllers of the estimates should be putting more and more money in the lines to the Medical Research Council rather than going about it through this indirect route, which you do not like, of conferring benefits upon the pharmaceutical industry so that it, at its discretion, can support medical research. I wonder if I misunderstood you.

Mr. Andre: Perhaps I was not very clear. I was talking about social benefits of various sorts which really represent redistribution schemes where you are taking income from one sector and transferring it to another sector in recognition of government's responsibility in that regard. Such schemes ought to be carried out directly. I do not view investment in research as social welfare payments to scientists. I do not view Bill C-22 as something that says to the pharmaceutical companies, "You are going to have to transfer some of your income into this stream." I do, however, expect this action by the companies for a number of reasons. They have given us a commitment of 10 per cent of sales to research and development. Where did that 10 per cent figure come from? It happens to be what this industry spends generally on research and development. Because these companies are in the business of producing new drugs and because patents on these drugs run out, a company that does not do research will soon be a former drug company. Let me give an analogy that, I am sure, Senator Olson will appreciate. An oil company that does not do exploration will

[Traduction]

avec la même intensité. On ne peut satisfaire les aspirations de chacun à 100 p. 100. Je suis prêt à répondre aux questions.

Le président: Sénateur Cogger, aimeriez-vous poser quelques questions au Ministre?

Le sénateur Cogger: Monsieur le président, certains sénateurs devront partir sous peu. Peut-être devrions-nous leur laisser la chance de s'exprimer.

Le président: Monsieur le Ministre, comme vous le savez peut-être, il est difficile de sortir d'Ottawa le vendredi. Je ne sais pas ce qui se passe dans cette ville le week-end parce que je n'y suis jamais demeuré moi-même, mais tout le monde semble s'en aller.

M. Andre: J'aimerais bien pouvoir le faire.

Le président: Attention, vous devrez peut-être vous présenter un jour dans une circonscription près d'ici. De toute façon, il est très difficile de modifier ses réservations parce que les lignes aériennes ont toujours vendu tous leurs billets. Sénateur Stewart, vous pouvez commencer.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le Ministre, plus tôt aujourd'hui nous avons entendu un témoin faire un plaidoyer éloquent en faveur de l'accroissement des fonds pour la recherche. Il considérait que le projet de loi C-22 permettrait d'augmenter ces fonds. Les représentants de l'industrie pharmaceutique nous ont répété à maintes reprises que le projet de loi C-22 leur accordait des avantages et qu'en retour ils étaient prêts à consacrer davantage de fonds à la recherche clinique et à d'autres formes de recherche. Par ailleurs, vous nous avez dit ce matin que vous croyez que si un gouvernement a l'intention de faire quelque chose, par exemple de promouvoir la recherche, il devrait le faire directement. Vous semblez être d'avis que les contrôleurs des prévisions budgétaires devraient accorder plus de fonds au Conseil de recherches médicales plutôt que de passer par cette voie indirecte que vous n'aimez pas et qui consiste à accorder des avantages à l'industrie pharmaceutique afin que celle-ci puisse, à sa discrétion, appuyer la recherche médicale. Je me demande si je vous ai mal compris.

M. Andre: Je n'ai peut-être pas été très clair. Je parlais des avantages sociaux de toutes sortes qui constituent en fait des plans de redistribution puisque vous prenez du revenu dans un secteur et le transférez dans l'autre à titre de reconnaissance de la responsabilité de l'État à cet égard. Il faudrait exécuter ces plans directement. Je ne considère pas l'investissement dans la recherche comme des prestations de Bien-être social aux scientifiques. Je ne crois pas que le projet de loi C-22 impose aux compagnies pharmaceutiques de transférer une part de leurs revenus de ce côté. Je m'attends cependant à ce que les compagnies le fassent pour un certain nombre de raisons. Elles se sont engagées envers nous à verser 10 p. 100 de leurs ventes à la recherche et au développement. D'où vient ce pourcentage? Il s'agit de ce que l'industrie dépense en général pour la recherche et le développement. Comme ces compagnies produisent de nouveaux médicaments et que les brevets relatifs à ces médicaments viennent à expiration un jour, une compagnie qui ne fait pas de recherche est appelée à disparaître avant longtemps. Laissez-moi faire une analogie qui plaira

[Text]

soon be a former oil company, because oil companies have to replace what they are selling by finding more oil. A drug company has to find new drugs to replace those which are going off patent and, therefore, continues to do research. The pattern for this industry is about 10 per cent of sales, and we have that commitment. In recognition of this pattern, I also recognize that we have in Canada first-rate facilities for research and development. We have excellent medical schools and excellent universities. We have some first-rate, top-notch, world class people who are under-deployed through lack of funds. Should the government provide those funds directly through appropriations to the Medical Research Council or through stimulating industry to do more research and development? I think we have to do both.

I was very impressed and remain so today by a study released in 1970 or 1971 done by this body, the Lamontagne study on Science Policy, which indicated that, first, Canada was not doing enough in a total way in research and development, and second, of what we were doing, too high a proportion was done through direct government funding and government labs and not enough by the private sector. Those observations were true then and, sadly, they are true today. This measure will help redress that situation somewhat, at least in this important area. There are other areas that this measure will not help redress, but in this important area I think it will help.

Senator Haidasz: Mr. Chairman, may I pursue my questioning about the high cost of prescription drugs?

The Chairman: There is another senator who has to leave early.

Senator Haidasz: I have to leave early, too.

The Chairman: When do you have to leave?

Senator Haidasz: In five minutes.

The Chairman: Go ahead. Everybody wants to leave.

Senator Haidasz: No, they do not, but their timetables are too tight. I would like to bring to the attention of the minister the point that we should not forget the sector of the population that is not covered by provincial drug plans or by benefits paid for by their employers. These people get sick, too, and often more easily. I am referring to the people who work at the minimum wage level of about \$5 per hour to whom it is important to remain out of hospital. They find it prohibitive; they are not able to afford to pay \$80 to \$100 for a 100-tablet prescription of the modern drugs to treat their condition.

When I was parliamentary secretary to Mr. Basford, one of your predecessors, in 1969, the essence of the amendments made at that time to the Patent Act was to allow competition so that drug prices would decrease. That is why the generic medications are cheaper by approximately 50 to 80 per cent

[Traduction]

sûrement au sénateur Olson. Une compagnie pétrolière qui ne fait pas d'exploration est appelée à disparaître rapidement puisque ces compagnies doivent trouver du pétrole pour remplacer celui qu'elles vendent. Une compagnie pharmaceutique doit trouver de nouveaux médicaments pour remplacer ceux dont le brevet arrive à expiration et continue donc à faire de la recherche. Cette industrie consacre environ 10 p. 100 de ses ventes à la recherche et s'est engagée envers nous à le faire. Étant donné cette tendance, je reconnais aussi que nous avons au Canada des possibilités de premier ordre pour la recherche et le développement. Nous avons des facultés de médecine et des universités excellentes. Nous avons du personnel de toute première qualité et de classe internationale qui est sous-employé à cause de l'insuffisance des fonds. Le gouvernement devrait-il fournir ces fonds directement en accordant des crédits au Conseil de recherches médicales ou en incitant l'industrie à intensifier la recherche et le développement? Je pense que nous devons faire les deux.

J'ai été très impressionné, et je le suis toujours, par une étude qu'a publiée cet organisme en 1970 ou 1971, soit l'Étude Lamontagne sur la politique scientifique, dans laquelle on indiquait que, premièrement, on ne faisait pas suffisamment de recherche et de développement au Canada et, deuxièmement, que ce qu'on y faisait dépendait trop du financement direct des gouvernements et des laboratoires gouvernementaux et pas assez du secteur privé. Ces observations étaient exactes à l'époque et, malheureusement, elles le sont toujours. Cette mesure contribuera à corriger quelque peu cette situation, du moins dans cet important secteur. Il y a d'autres secteurs qui ne seront aucunement améliorés, mais je pense que ce secteur important le sera.

Le sénateur Haidasz: Monsieur le président, puis-je poursuivre mes questions au sujet du coût élevé des produits de prescription?

Le président: Il y a un autre sénateur qui veut partir tôt.

Le sénateur Haidasz: Je dois partir tôt aussi.

Le président: Quand devez-vous partir?

Le sénateur Haidasz: Dans cinq minutes.

Le président: Allez-y. Tout le monde veut partir.

Le sénateur Haidasz: Non, ils ne veulent pas tous partir, mais leur horaire est trop serré. J'aimerais souligner au Ministre que nous ne devrions pas oublier la partie de la population qui n'est pas protégée par des régimes d'assurances provinciales ou des régimes assumés par leur employeur. Ces gens tombent malades aussi, et souvent plus facilement que les autres. Je parle des gens qui travaillent au salaire minimum d'environ 5 \$ l'heure et pour qui il est important de ne pas aller à l'hôpital. Ils trouvent les coûts prohibitifs; ils ne sont pas capables de payer 80 \$ ou 100 \$ pour 100 comprimés d'un médicament moderne qui leur a été prescrit.

En 1969, lorsque j'étais secrétaire parlementaire de M. Basford, l'un de vos prédécesseurs, les modifications apportées à l'époque à la *Loi sur les brevets* visaient à permettre la concurrence, et à faire baisser ainsi le prix des médicaments. C'est pourquoi les médicaments génériques sont moins chers d'envi-

[Text]

than the brand name drugs. The generics have made it affordable for these poor people of Canada to be treated with either the new drugs or with previous drugs.

Therefore, Mr. Minister, please do not exclude the most disadvantaged Canadians from the benefits of compulsory licensing. Bill C-22 certainly diminishes those benefits.

Mr. Andre: Senator, first of all, let me say that I absolutely agree that our society should not deny drugs to people who require them for life-saving reasons, for quality of life reasons or for ability to work reasons. However, 85 per cent of the population is covered by drug plans. A large percentage of the rest are in the category in which I was before I got married and had children. I was in a low-risk category, so why have a drug plan if you do not need drugs, other than nicotine and caffeine? However, I began to subscribe to a drug plan when our first child came along, and thank goodness I did because we had two asthmatic children and spent a fortune each year on drugs. So I recognize the value of your comment.

However, the question is: How do we meet that social obligation? Do we meet it by introducing a regime that has the effect of maintaining research and development at half the rate it should be?

Senator Haidasz: Mr. Minister, research and development has increased in all facets of the pharmaceutical industry since 1969. These multinationals make so much profit that they do not know what to do with it. So they have stated their intention of throwing some of it into research, and by so doing they are handing us a carrot.

The Chairman: Senator Haidasz, would you please put questions to the witness.

Mr. Andre: Senator, you are talking about the effect; I would refer you to the Eastman Report, page 312, the second paragraph which talks about the expenditure on drugs in Canada and refers to the United States:

Actual expenditures in Canada in 1968 . . .

That was the year before Mr. Bassford introduced the legislation—

. . . were 84.2 per cent of the estimated cost of these drugs in the United States. In 1976, the comparable figure was 86.8 per cent, in 1982, 83.9 per cent, and in 1983, 86.5 per cent.

Of course one must be careful with numbers because you get currency fluctuations going on and that sort of thing. However, the point is if you look at overall costs, there was no change. In fact, if I were being entirely partisan, I would say: "My goodness, in 1983, we were up to 86.5 per cent and before you changed the act it was at 84.2 per cent. In fact things had got worse." There is a reason for that, and I refer you to the pie-chart back here. The total pie represents all drugs sold in

[Traduction]

ron 50 à 80 p. 100 que les produits portant un nom de marque. Les produits génériques ont permis aux Canadiens défavorisés de se faire traiter par les nouveaux ou les anciens médicaments.

En conséquence, monsieur le Ministre, je vous prie de ne pas exclure les Canadiens les plus défavorisés des avantages de l'octroi de licences obligatoires. Le projet de loi C-22 diminue certainement ces avantages.

M. Andre: Sénateur, laissez-moi vous dire tout d'abord que je suis tout à fait d'accord pour dire que notre société ne devrait pas refuser les médicaments aux gens qui en ont besoin pour sauver leur vie, maintenir leur qualité de vie ou pouvoir travailler. Cependant, 85 p. 100 de la population est protégée par des régimes d'assurance-médicaments. Un fort pourcentage du reste appartient à la catégorie dans laquelle je me trouvais avant de me marier et d'avoir des enfants. J'étais dans une catégorie à faible risque, alors pourquoi aurais-je souscrit à un régime d'assurance-médicaments si je n'avais besoin d'aucune autre drogue que la nicotine et la caféine? Je me suis cependant inscrit à un régime d'assurance-médicaments à la naissance de notre premier enfant, et je suis très content de l'avoir fait parce que nous avons eu deux enfants asthmatiques et avons dépensé une fortune chaque année en médicaments. Je reconnais donc la valeur de votre observation.

Cependant, la question est la suivante: Comment respectons-nous cette obligation sociale? Est-ce en instaurant un régime qui a pour effet de maintenir le taux de la recherche et du développement à 50 p. 100 de ce qu'il devrait être?

Le sénateur Haidasz: Monsieur le Ministre, la recherche et le développement ont augmenté dans tous les domaines de l'industrie pharmaceutique depuis 1969. Ces multinationales font tant de profits qu'elles ne savent qu'en faire. Elles ont donc manifesté leur intention d'en injecter une partie dans la recherche, et elles nous font ainsi miroiter un leurre.

Le président: Monsieur le sénateur Haidasz, pouvez-vous poser des questions au témoin.

M. Andre: Monsieur le sénateur, vous parlez de l'effet; je vous renvoie au rapport Eastman, page 328, deuxième paragraphe, dans lequel il est question des dépenses de médicaments au Canada et où on les compare à celles des États-Unis:

«Les dépenses réelles au Canada en 1968 . . .»

C'est l'année qui a précédé la présentation par M. Bassford de la Loi.

« . . . représentaient 84,2 p. 100 du prix de revient estimatif de ces médicaments aux États-Unis. Cette proportion était de 86,8 p. 100, en 1976, de 83,9 p. 100 en 1982 et de 86,5 p. 100 en 1983.»

Évidemment il faut être prudent lorsqu'il est question de chiffres en raison des fluctuations du taux de change et ainsi de suite. Toutefois, les coûts globaux n'ont pas changé. En fait, si j'étais vraiment partisan, je pourrais dire: «Mon Dieu, en 1983, les coûts étaient de 86.5 p. 100 et avant que la Loi ne soit modifiée, ils étaient de 84.2 p. 100. La situation s'est donc aggravée.» Il y a cependant une raison à cela et je vous renvoie au tableau de répartition. L'ensemble représente tous les médi-

[Text]

Canada. Drugs sold under compulsory licensing represent 2.5 per cent; a very small portion—

Senator Haidasz: These are drugs that are being prescribed mostly by physicians for the needs of their patients.

Mr. Andre: No, that is on a dollar basis, senator. We are talking about 2.5 per cent of all drugs prescribed.

Senator Haidasz: It still does not help my poor patient who must cough up \$80 to \$100 for a drug he needs to treat his ulcer.

Mr. Andre: Senator, I am trying to explain—

The Chairman: Mr. Minister, I am sure you did want to emphasize that the quotation from Eastman was dealing with single-source drugs, which is an important point.

Mr. Andre: No, this is the total—

The Chairman: I am looking at page 312, where it talks about the actual price for single-source drugs. That is the important part.

Mr. Andre: That is, of those 95 per cent of drugs; 95 per cent of dollar value.

The Chairman: But they are single-source drugs. In other words, drugs without competition.

Mr. Andre: Yes, but 95 per cent of the total drugs sold.

The Chairman: Yes, we recognize that there is not a broad spectrum of generic competition.

Mr. Andre: Just to complete my answer to Senator Haidasz, senator, that is the point. The point is that this 2.5 per cent means that there is a portion of the population buying drugs. The question is, how do you satisfy that social need? I maintain that you do it through drug plans and through our various social welfare programs.

Secondly, with respect to generic drugs, you will see from the next table, 9.2 that under our scheme in 1983, which was the year on which Dr. Eastman based his figures, a total of three drugs—only one of which was significant—significant of the generic copies would still be on the market under Bill C-22 because, on average, in 1983 it took over 11 years for generic drugs to come on to the market.

Senator Haidasz: I am not surprised, knowing about the long lineups and all of the bureaucratic red tape that has to be dealt with, since nothing has been done about it yet.

Mr. Andre: That is an argument that you must take up with the Department of Health and Welfare as to how long they take.

Senator Haidasz: But you are part of the government.

Mr. Andre: They do not want another thalidomide. That is why it takes so long.

[Traduction]

caments vendus au Canada. Les médicaments pour lesquels une licence est obligatoire constitue 2.5 p. 100 du total, ce qui est une très faible proportion.

Le sénateur Haidasz: Il s'agit principalement de médicaments prescrits par des médecins à leurs patients.

M. Andre: Non, il s'agit d'une comptabilisation en dollars, monsieur le sénateur. Il s'agit de 2.5 p. 100 de tous les médicaments prescrits.

Le sénateur Haidasz: Cela n'aide pas le pauvre patient qui doit déboursier de 80 à 100 \$ pour le médicament qu'il lui faut pour traiter son ulcère.

M. Andre: Monsieur le sénateur, je tente d'expliquer . . .

Le président: Monsieur le Ministre, je suis certain que vous vouliez souligner que la citation du rapport Eastman avait trait aux médicaments provenant de fournisseurs uniques, ce qui est point important.

M. Andre: Non, c'est le total . . .

Le président: J'ai devant moi la page 328 où il est question du prix réel des médicaments provenant d'un fournisseur unique. C'est la partie importante.

M. Andre: Des 95 p. 100, c'est-à-dire 95 p. 100 de la valeur en dollars.

Le président: Mais il s'agit de médicaments provenant d'un fournisseur unique. Autrement dit, d'un marché où il n'y a aucune concurrence.

M. Andre: Oui, pourtant, il s'agit de 95 p. 100 de tous les médicaments vendus.

Le président: Oui, nous reconnaissons qu'il n'y a pas beaucoup de concurrence pour ce qui est des médicaments génériques.

M. Andre: Je tiens à terminer ma réponse à M. le sénateur Haidasz. Si on analyse le chiffre de 2.5 p. 100, on constate qu'une partie de la population achète des médicaments. Comment peut-on répondre aux besoins sociaux? Je maintiens que cela est fait par les assurances-médicaments et les différents programmes de bien-être social.

De plus, en ce qui a trait aux médicaments génériques, vous remarquerez en consultant le tableau suivant, 9.2, que selon notre plan de 1983, année-repère du rapport Eastman, trois copies génériques dont une seule est très répandue seraient toujours sur le marché suite à l'adoption du projet de loi C-22 étant donné qu'en moyenne, à ce moment-là, il fallait plus de 11 ans pour la mise en marché des médicaments génériques.

Le sénateur Haidasz: Je ne suis pas surpris compte tenu des innombrables demandes et de la paperasserie administrative, que le dossier n'ait pas avancé.

M. Andre: C'est une question que vous devez aborder avec le ministère de la Santé et du Bien-être social, que celui de la lentur du processus.

Le sénateur Haidasz: Vous faites partie du gouvernement.

M. Andre: Ils ne veulent pas un autre cas comme celui de la thalidomide. C'est pourquoi le cheminement est si lent.

[Text]

Senator Haidasz: Neither do I, Mr. Minister, but you know that Bill C-22 will decrease competition and therefore the cost of drugs will remain high because the brand name companies have always charged 50 to 80 per cent for their products.

Mr. Andre: Senator, referring back to that chart, the 95 per cent which is represented by the red part of the circle, right now that is monopoly. Every one of the drugs represented by that red part is single-source. With Bill C-22 in place, we will have a Drug Prices Review Board—

The Chairman: Mr. Minister, I do not think that is right. It is single source when you quote here, but I think there are some multis in that red part on the chart. I think that even pharmaceutical companies have multi-sources.

Mr. Andre: I am sorry, you are right. Eighty per cent of them are single source; not the whole 95 per cent.

The Chairman: You have to be very careful with statistics in this game because they are a quagmire.

Mr. Andre: Yes, Mr. Chairman, in the same way as one must be careful with single-incident anecdotes as well, and not base public policy on a single-incident situation.

However, I am saying that what will happen to that 80 per cent of total single-source sales, with the Drug Prices Review Board monitoring those prices and keeping their increases to less than the cost of living, there will be a downward pressure on a significant part of the total drug sales that heretofore has not existed. Senator, you shake your head—

Senator Haidasz: Yes, because nowhere in Bill C-22 is there a specific reference to the word "excessive drug prices" or to the original entry prices that were charged by the multinationals. Mr. Minister, I do not want to argue; I am just saying that, with Bill C-22 as it stands, the Drug Prices Review Board does not have enough teeth. In my opinion, Bill C-22 will decrease the competition; the price of drugs will be high and the disadvantaged and the poor will suffer.

Thank you, Mr. Chairman. I do not wish to belabour the point.

Mr. Andre: There is no evidence to support that statement.

Senator Haidasz: Mr. Minister, perhaps if you came to my office on Saturday mornings or Monday mornings, I could show you examples.

Mr. Andre: I do not have the time.

Senator Phillips: Mr. Chairman, I would like to turn to the motion of Senator Murray and the referral to this committee. As you know, Mr. Minister, the House sent back a message rejecting the Senate amendments. I should not use the word

[Traduction]

Le sénateur Haidasz: Moi non plus, monsieur le Ministre, néanmoins, vous savez que le projet de loi C-22 réduira la concurrence et, par conséquent, le coût des médicaments restera élevé car les entreprises détenant les appellations commerciales ont toujours exigé de 50 à 80 p. 100 pour leurs produits.

M. Andre: Monsieur le sénateur, si on se reporte au graphique, les 95 p. 100 correspondant à la partie rouge du cercle constituent un monopole à l'heure actuelle. Tous les médicaments de ce groupe proviennent de fournisseurs uniques. Avec l'adoption du projet de loi C-22, il y aura un Conseil de révision du prix des médicaments...

Le président: Monsieur le Ministre, je ne crois pas que cela soit exact. Vous mentionnez un fournisseur unique, mais il y a aussi des médicaments provenant de plusieurs fournisseurs dans la partie rouge du cercle. Je pense que même les compagnies pharmaceutiques ont plusieurs fournisseurs.

M. Andre: Je m'excuse, vous avez raison. Quatre-vingt p. 100 des médicaments proviennent d'un seul fournisseur et non pas 95 p. 100.

Le président: Il faut faire preuve de discernement lorsqu'il est question de statistiques dans le cas qui nous occupe car c'est un véritable bourbier.

M. Andre: Oui, monsieur le président, de la même façon qu'il faut être vigilant en ce qui concerne les incidents isolés et ne pas s'en servir comme fondement à une politique gouvernementale.

Par contre, relativement aux 80 p. 100 des ventes totales provenant d'un seul fournisseur, lorsque le Conseil de révision du prix des médicaments sera en place et maintiendra les augmentations au même niveau que la hausse du coût de la vie, je crois qu'il y aura une tendance à la baisse pour une grande partie des ventes de médicaments, qui, jusqu'à maintenant, n'existait pas. Monsieur le sénateur, vous faites non de la tête...

Le sénateur Haidasz: En effet, puisqu'il n'est aucunement fait mention des prix excessifs des médicaments dans le projet de loi C-22, ni du prix à l'entrée exigé par les multinationales. Monsieur le Ministre, je ne veux pas entreprendre un débat sur le sujet; je tiens seulement à préciser que tel que le projet de loi C-22 se présente à l'heure actuelle, le Conseil de révision du prix des médicaments n'a pas suffisamment de pouvoirs. À mon avis, l'adoption du projet de loi C-22 réduira la concurrence; le prix des médicaments sera élevé, et les plus démunis en souffriront.

Merci monsieur le président. Je ne tiens pas à élaborer là-dessus.

M. Andre: Rien ne permet de conclure une telle chose.

Le sénateur Haidasz: Monsieur le Ministre, si vous pouviez venir à mon bureau le samedi ou le dimanche matin, je pourrais vous donner des exemples concrets.

M. Andre: Je n'en ai pas le temps.

Le sénateur Phillips: Monsieur le président, je voudrais me pencher sur la motion du sénateur Murray et le renvoi à ce comité. Comme vous le savez, monsieur le Ministre, la Chambre a envoyé un message selon lequel les modifications propo-

[Text]

“rejecting”. They compromised. They accepted one and modified two of the Senate amendments.

This committee is now faced with the task of reporting to the Senate on the message from the House of Commons. It is not dealing with further amendments to Bill C-22 but the message itself. If there are further attempts to compromise—I cannot find that word in the motion but it has become very popular in this committee—what would be the attitude of the minister? Would he be prepared to recommend further amendments to the House of Commons or, in his view, have we arrived at—and I quote the Leader of the Opposition—the end of the day?

Mr. Andre: Senator, Bill C-22 represents a compromise between conflicting interests now. The innovative companies—the companies doing research—were very insistent and have been for a number of years that pharmaceutical research, drug patents, be treated no differently than widgets or cameras or computers or what have you. They have asked, with some legitimacy, “Why is it that when somebody invents a better mousetrap, they get their 17 or 20 years’ patent protection, but if you find a cure for cancer, you don’t? Why does society say that we value less your invention of a cure for cancer than your invention of a mousetrap?” Therefore, they have been emphatically demanding that they be treated the same as every other inventor is treated, that the Patent Act ought to be neutral in terms of the type of invention and ought to patent inventions.

If you have social obligations, social responsibilities and so on, that should be done outside the Patent Act. The Patent Act should be neutral. There is history, and we have to live with it. So, we are unable to meet that.

The generics, on the other hand, quite rightfully, say, “Look, we’re bringing along cheap stuff. If you hold us back from importing this cheap stuff . . .”

The Chairman: They did not say “cheap stuff”. Less costly.

Mr. Andre: Whatever. “We’re providing this social benefit of this less costly drug. If you delay our entry into bringing this forward, we are not going to be able to provide this benefit to consumers as quickly as we otherwise could, and, therefore, leave it the way it is.” When they say four years, that effectively is leaving it the way it is.

Another portion of the generic industry—the manufacturers—say, “We want to get into the manufacturing of fine chemicals in this country. What we would like is the ability to manufacture early, but we want to be protected from the competition of these imported drugs that the generics are importing because we need the time to get started, and we can’t compete against these imports that are coming from Hungary or Brazil, or wherever these other plants are.” So they have interests.

[Traduction]

sées par le Sénat étaient rejetées. Je ne devrais pas utiliser le terme «rejeté». Il y a eu compromis. Une modification a été acceptée et des changements ont été apportés à deux propositions sénatoriales.

Ce comité doit maintenant faire rapport au Sénat concernant le message de la Chambre des communes. Il n’est pas question d’amendements supplémentaires au projet de loi C-22, mais du message lui-même. S’il y a d’autres tentatives de compromis (je n’ai pas trouvé ce terme dans la motion, mais on l’utilise souvent pour les besoins du comité), quelle serait la réaction du Ministre? Serait-il disposé à recommander que d’autres amendements à la Chambre des communes ou, à son avis, le temps est-il écoulé, comme l’a mentionné le chef de l’opposition?

M. Andre: Monsieur le sénateur, le projet de loi C-22 est le fruit d’un compromis entre des parties opposées. Les entreprises qui font de la recherche insistent depuis plusieurs années pour que les brevets des médicaments soient traités de la même façon que les brevets de caméras ou d’ordinateurs. Ils se demandent, avec un certain à-propos, pourquoi l’inventeur d’un piège à souris obtient une protection par brevet de 17 ou 20 ans, alors que celui qui découvre un traitement au cancer ne l’obtient pas. Pourquoi la société accorde-t-elle moins de valeur à une cure au cancer qu’à l’invention d’un piège à souris? Les intéressés réclament donc énergiquement d’être traités sur un pied d’égalité avec les autres inventeurs, que les dispositions de la Loi sur les brevets restent neutres pour ce qui a trait aux genres d’invention et que les inventions soient toutes brevetées.

Les responsabilités sociales ne doivent pas être assimilées à la Loi sur les brevets. L’application de cette loi doit être objective. Nous sommes tributaires du passé et nous devons nous adapter. Il y a certaines choses que nous ne pouvons pas faire.

En revanche, les fabricants de médicaments génériques soutiennent avec raison qu’ils produisent des médicaments bon marché. Si vous nous empêchez d’importer de tels médicaments . . .

Le président: Ils ne sont pas nécessairement bon marché. Ils sont moins coûteux.

M. Andre: En tout cas. «Il y a un avantage d’ordre social à la vente de médicaments moins coûteux. Si vous nous retardez, nous ne pourrions faire bénéficier les consommateurs d’un tel avantage aussi rapidement qu’il ne le serait possible autrement et, par conséquent, la situation reste la même.» Lorsqu’il est question de quatre ans, il est certain que cela revient à ne rien changer.

Par ailleurs, une autre partie de l’industrie des médicaments génériques, les manufacturiers, soutiennent ce qui suit: «Nous voulons commencer à fabriquer des produits chimiques de qualité chez-nous. Nous voudrions pouvoir commencer bientôt, mais nous vous demandons une protection contre la concurrence des médicaments importés dans le secteur générique parce que nous avons besoin de temps pour nous préparer et nous ne pouvons concurrencer les importations provenant de Hongrie, du Brésil ou d’ailleurs.» Ils ont donc des intérêts à protéger.

[Text]

A member of the World Intellectual Property Organization, Dr. Bougdsh, has said, "For crying out loud, the whole world is going. You Canadians keep talking about free trade and you want to drop trade barriers and so on, and part of that is recognition of some international norms. What argument would you Canadians make to the rest of the world to justify your being treated separately? What would happen to the world of pharmaceutical research if every country did what Canada has done and said that there would be no patent protection. You are living off the research that other countries are doing. We are trying to talk Taiwan into stopping that; we are trying to talk Uruguay into stopping that." They are saying, "If Canada can do it why can't we? They're a lot richer than we are. They don't feel obliged to carry their fair share of the load, so why should we? We are loaded up with these debts and our people are sick also, and we have just as much right to cheap drugs for our citizens as Canadians have for theirs." So we are under enormous pressure from that side to act.

We are trying to come up with some balance. We are trying to make the arguments to each side that, "we cannot meet your desires for these reasons." It took a long time for my predecessor and somewhat for myself to come up with this compromise package.

Senator, I do not see how I can go back now to all those various vested interests and start again on new compromises on the principle. I would be breaking faith with what the government has done heretofore, my predecessor and myself. We would throw into jeopardy the enormous benefits that would occur from this, and it would be a whole new world here.

The motion did not say that the minister has the authority to now go forward and negotiate a deal. The way we are structured, as a government, whether we ought to be or not, is that we commission negotiators to do something and come back with a package. Then we say yea or nay. That is the way our system works.

The Americans, for example, have a little different system. We know what is happening on the trade side because of their differences. Their negotiators do not have that same kind of ability, and there is a whole other level of political compromises built into their system.

There would have to be some sort of cabinet decision, and I do not think my cabinet colleagues would go along with any compromises that went to the fundamental principles of this bill.

Senator Phillips: The message from the House of Commons is fairly firm. If the Senate does not accept that, it is, in effect, defeating Bill C-22 and losing the benefits of the bill?

Mr. Andre: Yes, the bill would be dead, that is right.

The Chairman: Thank you, Senator Phillips. Next on the list I have Senator Kirby. I want to try to balance this. If anyone on my right feels that I am overweighting on my left, that would be new.

[Traduction]

Notre représentant au sein de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, M. Bougdoh, a déclaré: «Bon sens, le monde entier va de l'avant. Les Canadiens n'arrêtent pas de parler de libre échange et veulent supprimer les barrières commerciales, mais une partie de ce processus tient à la reconnaissance de normes internationales. Que pourriez-vous invoquer face au reste du monde pour justifier qu'on traite les Canadiens de façon distincte? Qu'arriverait-il sur le plan de la recherche pharmaceutique si tous les pays faisaient comme le Canada et n'assuraient aucune protection par brevet. Vous vous alimentez de la recherche faite dans d'autres pays. Nous tentons d'empêcher Taiwan et l'Uruguay d'agir ainsi.» Ces pays soutiennent que: «Si le Canada peut le faire, pourquoi pas eux? Il est beaucoup plus riche que nous. Il ne se sent pas contraint d'assumer sa part du fardeau, alors pourquoi le ferions-nous? Nous avons des dettes et nous avons aussi des malades; nos habitants méritent autant que les Canadiens d'avoir accès à des médicaments bon marché.»

D'énormes pressions sont donc exercées de ce côté-là également. Nous voudrions atteindre un certain équilibre. Nous tentons de faire comprendre à toutes les parties pourquoi nous ne pouvons satisfaire à toutes leurs demandes. Il a fallu bien du temps à mon prédécesseur et à moi-même pour en arriver à un tel compromis.

Monsieur le sénateur, je ne vois pas comment je pourrais revenir sur les droits acquis et obtenir un nouveau compromis relativement au principe. Je trahirais la confiance dans le gouvernement que mon prédécesseur et moi-même avons réussi à instaurer. Les nombreux avantages que nous pourrions retirer de tout cela seraient menacés et la situation ne serait plus du tout la même.

Il n'était pas dit dans la motion que le Ministre avait le pouvoir d'aller de l'avant et de négocier une entente. De la façon dont nous fonctionnons en tant que gouvernement, que la structure soit justifiée ou non, nous délégons des négociateurs qui doivent conclure une entente. Ensuite nous l'acceptons ou nous la refusons. C'est ainsi que nous procédons.

Par ailleurs, les Américains ont un système quelque peu différent. Nous savons ce qui se passe sur le plan commercial en raison de leurs différences. Leurs négociateurs ne possèdent pas le même genre de compétences et leur système se fonde sur un tout autre niveau de compromis politique.

Il faudrait qu'il y ait une décision du Cabinet et je ne crois pas que mes collègues du Cabinet accepteraient des compromis touchant les principes fondamentaux du projet de loi.

Le sénateur Phillips: Le message de la Chambre des communes est assez ferme. Si le Sénat ne l'accepte pas, cela revient à rejeter le projet de loi C-22 et à perdre les avantages qu'il pourrait procurer, n'est-ce pas?

M. Andre: Oui, le projet de loi serait condamné, c'est exact.

Le président: Merci, sénateur Phillips. Le nom qui figure ensuite sur la liste est celui du sénateur Kirby. J'essaie d'équilibrer tout cela. Si quelqu'un à ma droite estime que je privilégie la gauche, on pourrait dire que ce serait du nouveau.

[Text]

Senator Kirby: Mr. Chairman, I think Senator Lucier is ahead of me.

The Chairman: Yes, you are right, Senator Kirby. I apologize, Senator Lucier.

Senator Lucier: Mr. Andre, my question has basically been asked by Senator Phillips. It is straightforward. My question related to, as Senator Phillips has stated, this committee having to report on the message to the Senate. A decision must be made. My question is: Is there any chance of the government accepting any change to Bill C-22 at this point? I think your answer was that there was no chance and that, as such, it is this or nothing.

Am I correct?

Mr. Andre: Yes.

Senator Lucier: Thank you, Mr. Chairman. That is the only question I have.

The Chairman: With all due respect, if I heard the minister properly, he did not say that.

Senator Olson: He just said that now.

The Chairman: I think he was talking about fundamental principles. I am hopeful that, without abridging the fundamental principles, some major suggestions could be put to the minister.

He also said, referring to his cabinet colleagues, that he did not think he could convince them of changing fundamental principles. That is his position. We understand that.

Mr. Andre: I would be willing to elaborate, and I won't ask them.

Senator Lucier: Mr. Chairman, with due respect, I just said that I was basically asking the same question Senator Phillips had asked. I did not say I was asking the same question. I said I was asking basically the same question. My question was: Is it Bill C-22 or nothing? The minister's answer was that it was Bill C-22 or nothing.

Did I misunderstand you, Mr. Andre, or is that what you said?

Mr. Andre: Yes.

Senator Lucier: That was my question, Mr. Chairman, and that is his answer.

The Chairman: What you are trying to say is that even changes that do not affect fundamental principles, such as a change to correct a mistake in drafting—well, you would surely listen to that.

Mr. Andre: Mr. Chairman, 15 years ago at the end of this month I was first elected to the House of Commons. The first thing I was told by my more senior colleagues around here was, "Don't answer hypothetical questions". I think I just broke that rule.

Senator Frith: And the other one was, "Never say nothing".

[Traduction]

Le sénateur Kirby: Monsieur le président, je crois que le sénateur Lucier est avant moi.

Le président: Oui, vous avez raison, sénateur Kirby. Je m'excuse, sénateur Lucier.

Le sénateur Lucier: Monsieur Andre, le sénateur Phillips a abordé le sujet qui m'intéresse. Comme il l'a mentionné, je m'interroge simplement sur le fait que le comité doit faire rapport concernant le message au Sénat. Une décision doit être prise. Ma question est la suivante: Est-il possible que le gouvernement accepte d'amender de quelque façon que ce soit le projet de loi C-22 à ce stade-ci? Si j'ai bien compris, vous avez répondu qu'il n'y avait aucune possibilité de le faire et qu'il fallait l'accepter ou le rejeter en bloc.

Est-ce exact?

M. Andre: Oui.

Le sénateur Lucier: Merci, monsieur le président. C'était ma seule question.

Le président: Sauf votre respect, si j'ai bien compris les propos du ministre, ce n'est pas ce qu'il a dit.

Le sénateur Olson: Il vient tout juste de le dire.

Le président: Je crois qu'il parlait des principes fondamentaux. J'ose espérer que sans remettre en cause les principes fondamentaux, certaines suggestions peuvent être faites au ministre.

Il a également dit en ce qui concerne ses collègues du Cabinet qu'il ne croyait pas pouvoir les convaincre de changer les principes fondamentaux. C'est son point de vue. Nous comprenons cela.

M. Andre: Je serais disposé à donner plus de détails, mais je ne leur demanderai rien.

Le sénateur Lucier: Monsieur le président, si vous me le permettez, je viens tout juste d'indiquer que ma question allait dans le sens de celle du sénateur Phillips. Je n'ai pas dit que c'était exactement la même. J'ai soutenu qu'elle était semblable sur le fond. Ma question était la suivante: Est-ce le projet de loi C-22 ou rien? Le ministre a répondu que ce serait le projet de loi C-22 ou rien.

Vous ai-je mal compris, monsieur Andre ou est-ce bien ce que vous avez répondu?

M. Andre: Oui.

Le sénateur Lucier: C'était ma question, monsieur le président, et c'est ce que j'ai obtenu comme réponse.

Le président: Vous affirmiez que même des changements ne touchant pas les principes fondamentaux, telle que la correction des erreurs de rédaction... vous en tiendriez sûrement compte.

M. Andre: Monsieur le président, il y a 15 ans, à la fin du mois d'octobre, j'ai été élu pour la première fois à la Chambre des communes. La première recommandation que mes collègues déjà en place m'ont faite était la suivante: «Ne répond pas aux questions hypothétiques.» Je viens tout juste d'enfreindre cette règle.

Le sénateur Frith: Et l'autre était: «Ne te compromets pas.»

[Text]

Mr. Andre: The reason for that advice is obvious, bearing in mind your observations, Mr. Chairman.

The Chairman: We appreciate your position, and we also appreciate the situation.

I now call upon Senator Kirby.

Senator Kirby: Thank you, Mr. Chairman. My question follows logically on the last couple of questions. Let me say, at the outset, though, Mr. Minister, that I thought you did a good job, frankly, of defending the principles of the bill, and by sticking to the principles it makes it easier for us to address a couple of points to you.

Having spent some time working in government, I understand why governments are often reluctant to change principles of a bill. That is why I thought your response to Senator Phillips' question was so clear. Therefore, I understand why you, as you put it, having achieved a complex compromise amongst the different parties, do not want to change the fundamental principles. I understand that.

My question relates to the fundamental principles and to the fact that, on a variety of occasions, the representatives of the PMAC have said—and they said this yesterday; that is clearly in their responses to questions and clearly in their written brief—that they understand the benefits that they get out of this bill, and you have referred to some of those today. They also said that, in their view, the costs, or the constraints on them, if you like, are the following: First of all, that there will be a four-year review, and that the outcome of that review will be such that if their R&D targets are not met, the portion of the bill relating to compulsory licensing would be rolled back. They did not say it “could”; in fact, the written text explicitly said “will”. I asked them if they meant “will”, and it was clear that they think the answer is “will”.

They also believe that their interpretation of the bill is that price increases in drugs will, in fact, be limited to the CPI. That is not what the bill says.

My point is that the representatives of the PMAC are clearly under the impression that there are certain things that they must do or certain things will happen. In fact, the bill is not couched in that language; it is couched in “may” language.

Since they are the people who benefit, and since that is the assumption they are under, what are your views on adopting the PMAC position in the sense of changing the “mays” to “shalls” and making both the costs of their failing to meet their R&D targets on the one hand, and the CPI in price increases on the other hand, compulsory rather than the existing flexible situation? I ask that because such an amendment, it seems to me, clearly does not go to the fundamental principles of the bill. Indeed, that meets the position the beneficiaries of the bill think they are in anyway.

[Traduction]

M. Andre: On comprend très bien ce qui motive de tels conseils, compte tenu de vos observations, monsieur le président.

Le président: Nous comprenons votre point de vue et nous connaissons la situation.

J'appelle maintenant le sénateur Kirby.

Le sénateur Kirby: Merci, monsieur le président. Ma question s'enchaîne logiquement à celles qui ont précédé. Je tiens à souligner, dès le départ, monsieur le président que vous avez franchement fait du bon travail pour ce qui est de défendre les principes fondamentaux du projet de loi et qu'en vous y conformant, vous nous rendez la tâche plus facile pour ce qui est de vous faire certaines observations.

Étant donné que j'ai travaillé un certain temps au gouvernement, je comprends pourquoi les gouvernements hésitent souvent à changer les principes d'un projet de loi. C'est la raison pour laquelle je pensais que votre réponse à la question du sénateur Phillips était si claire. Je comprends donc pourquoi, après en être arrivé à un compromis complexe entre les différentes parties, vous ne voulez pas changer les principes fondamentaux. Je comprends votre point de vue.

Ma question a trait aux principes fondamentaux et au fait qu'à plusieurs reprises, les représentants de l'Association canadienne de l'industrie du médicament ont dit—et ils l'ont dit hier; cela figure clairement dans les réponses qu'ils ont faites et dans le mémoire qu'ils ont déposé—qu'ils comprenaient les avantages qu'ils retireraient de ce projet de loi et vous en avez mentionnés quelques-uns aujourd'hui. Ils ont également dit que selon eux, les coûts ou, si vous préférez, les contraintes qui leur sont imposées, sont les suivants. Premièrement, il y aura un examen portant sur quatre ans et si les résultats de cet examen révèlent qu'ils n'ont pas atteint leurs objectifs en matière de R&D, la partie du projet de loi qui traite de l'octroi obligatoire d'une licence serait retirée. Ils n'ont pas dit «serait»; le texte écrit dit explicitement «sera». Je leur ai demandé s'ils voulaient dire «sera» et il est clair qu'ils pensaient «sera».

De plus, selon eux, le projet de loi limitera les augmentations de prix des médicaments à l'IPC. Ce n'est pas ce que dit le projet de loi.

Selon moi, les représentants de l'Association canadienne de l'industrie du médicament ont nettement l'impression qu'ils doivent poser certains gestes sans quoi il arrivera quelque chose. En réalité, le projet de loi n'est pas rédigé de cette façon; il est rédigé en termes de «possibilités».

Puisque ce sont eux qui en tireront avantage et que c'est l'impression qu'ils ont, que pensez-vous d'adopter le point de vue des représentants de l'Association canadienne de l'industrie du médicament, c'est-à-dire changer les possibilités en certitudes et imposer des pénalités en cas de non-réalisation des objectifs de R&D, d'une part, et fixer les augmentations de prix au niveau de l'IPC d'autre part, au lieu de conserver la situation souple qui existe actuellement? Je pose cette question parce que, selon moi, un amendement de cette nature ne touche pas les principes fondamentaux du projet de loi. En fait, cela rejoint la position dans laquelle les bénéficiaires du projet de loi pensent se trouver.

[Text]

Mr. Andre: We certainly considered that, senator.

Senator Kirby: Did you say you "had" considered that or you "would" consider that?

Mr. Andre: We certainly have considered that.

Senator Kirby: That is quite a difference.

Mr. Andre: That is not omitted from the bill by virtue of omission, but by virtue of commission, for a number of reasons.

First of all—and I am sure the committee has been exposed to this—one can look at an evaluation in four years or ten years that is numerical or judgmental. Numerical, one writes into the bill, "You shall do so much in sales", and you do the sums. You calculate whether they meet the numerical test. Suppose you are in a situation where it is 9.8 per cent, and the reason it is 9.8 per cent is that two companies behaved very badly and did nothing, but those that did do something did some wonderful things in terms of discoveries and created enormous benefits, created an enormous dependency by some of our medical schools in terms of the annual contributions to researchers in those medical schools, to have legislation that triggered on that numeric is not, in my view, the right way to go.

I think that annual public exposure to the reports by the Patented Medicine Prices Review Board on prices and research performance, the built-in review, and the interest that is going to be shown, not by the Department of Consumer and Corporate Affairs so much but by the scrutiny the scientific community is going to provide, is going to be a better check on the performance than a simple numeric test in a bill based on "shall" as opposed to "will"

I also have to say that, while we are constantly concentrating on the PMAC and the CDMA—the main actors, and the main lobbyists—I must re-emphasize that it has always been my view that a high priority should be given to those companies not yet part of any association, companies that have not yet been incorporated, and companies that will not be started up until next year or the year after that.

Let me tell you the Synfar story. Synfar was created in Edmonton a month ago. Dr. Michetec of the University of Alberta discovered significant drugs related to the diagnosis and the treatment of cancer. He sold the rights to the drug to a Japanese firm for, incidentally, \$80,000 personally, and some research commitments. The Japanese firm, in turn, licensed it to an American company for \$5 million because there was no company in Canada at all. But, subsequent to that, that Japanese firm and Dr. Michetec have formed a new biotech company, Synfar, in Edmonton with significant funds. They expect to have in the order of up to 100 scientists in the next little while. They have talked to architects about buildings with significant square footage, and so on. I would hate to be in a position to have legislation which, because a Merck, or Glaxo, or Sandoz, or Pfizer did not make the 10 per cent, that we, in

[Traduction]

M. Andre: Nous en avons certainement tenu compte, monsieur le sénateur.

Le sénateur Kirby: Avez-vous dit que l'«aviez fait» ou que vous le «feriez»?

M. Andre: Nous en avons tenu compte.

Le sénateur Kirby: C'est une différence importante.

M. Andre: Si cet aspect n'a pas été abordé dans le projet de loi, ce n'est pas par omission, mais volontairement, pour de nombreuses raisons.

Premièrement,—et je suis certain que le comité connaît déjà ceci—on peut envisager une évaluation dans quatre ans ou dans dix ans qui porte sur les chiffres ou qui soit discrétionnaire. S'il s'agit d'une évaluation numérique, on lira dans le projet de loi «Vous vendrez pour tel montant» et vous ferez les additions. Vous calculerez si l'industrie réussit le test numérique. Supposons que le résultat obtenu est 9,8 p. 100 et que la raison pour laquelle il en est ainsi est que deux entreprises ont très mal agi et n'ont rien fait; cependant, celles qui ont travaillé ont fait des découvertes merveilleuses, fait des profits considérables et créé une dépendance énorme de certaines de nos écoles de médecine en leur versant chaque année de grosses sommes pour la recherche. Adopter une loi qui parte du principe numérique n'est pas selon moi souhaitable.

Je pense que la publication annuelle des rapports du Conseil d'examen du prix des médicaments sur les prix et les résultats de la recherche, l'examen prévu par la loi et l'intérêt qui sera démontré, non tant par Consommation et Corporations, mais par la communauté scientifique qui se livrera à un examen minutieux, constitueront un meilleur contrôle du rendement qu'un simple test mathématique prévu dans le projet de loi et fondé sur des certitudes plutôt que des possibilités.

Je dois dire que, même si nous portons surtout notre attention sur l'Association canadienne de l'industrie du médicament et sur l'Association canadienne des fabricants de produits pharmaceutiques—qui sont les principaux acteurs et les principaux lobbyists—je dois préciser encore une fois que j'ai toujours pensé que nous devons accorder une grande priorité aux entreprises qui ne font pas encore partie d'une association, aux entreprises qui ne sont pas encore constituées en société et aux entreprises qui ne seront pas mises sur pied avant l'an prochain ou l'année suivante.

Je vais vous conter l'histoire de Synfar. Synfar a vu le jour à Edmonton, il y a un mois. Le Dr Michetec de l'Université de l'Alberta a découvert des médicaments importants pour le diagnostic et le traitement du cancer. Il a vendu les droits sur le médicament à une entreprise japonaise pour, 80 000 \$, soit dit en passant, à lui être versés personnellement et quelques engagements pour la recherche. À son tour, l'entreprise japonaise a accordé une licence à une société américaine pour 15 millions de dollars parce qu'il n'y avait aucune société canadienne établie. Par la suite, cependant, l'entreprise japonaise et le Dr Michetec ont formé une nouvelle société de biotechnologie à Edmonton, Synfar, qui dispose de fonds importants. L'entreprise prévoit compter jusqu'à 100 scientifiques d'ici peu. Ses représentants ont discuté avec des architectes en vue de la construction d'édifices comportant de grandes surfaces et ainsi

[Text]

essence are penalizing Dr. Michetec and Synfar, not to mention Biomera of Dr. Politeski and Biotechnica in Calgary, or Chem-Biomed, Dr. Lamieux firm. So that is another reason.

Senator Kirby: In fairness to the minister, I do not have any problem with his explanation. Indeed, I put almost exactly that comment to the industry yesterday when, in effect, I said to them: "How do you see this penalty being imposed? Is it imposed if the targets are not met?" Since they thought that the penalty was mandatory, I said, "Do you see the penalty being imposed on the industry as a whole, or is it only imposed on those members of the industry that fail to achieve the target?" The question occurred to me, from all of the logical arguments that you were making, why should a few bad apples hurt the other people? In fact, the simple way around your problem is to make the targets a company-by-company target, and then all of the difficulties that you have just raised evaporate.

Mr. Andre: Not quite; and here is why. Smith, Kline & French were the inventors of Tagamet. They were the fourth largest drug firm in Canada. When the generic copy came along it cut heavily into their sales, and they have subsequently gone down. I would hate to have to take Smith, Kline & French—and, of course, they have to start cutting back because the cash flow is cut down from something in the order of \$60 million to about \$20 million; they have shut down their facilities in Montreal and they are shutting down their facilities in Toronto; I guess they have been shut down now and 200 or 300 people have been laid off now—and penalize them. Obviously, if that kind of situation were to occur, they would have to cut back on their research and development. Presumably, they would cut down on that before they cut—

Senator Frith: It was caused by generic competition.

Mr. Andre: No, I am talking about—

Senator Frith: It will not happen under Bill C-22. He is talking about something in Bill C-22.

Mr. Andre: Of course it is, senator. After seven years, if a new manufacturer comes into the business and their business drops off as a result of competition—and I am not saying that we should protect them from that—it would then be unfair to that company to have them meet a numeric target.

The Chairman: Of sales?

Mr. Andre: Yes.

The Chairman: The target is one of sales. So if their sales go down, their requirements for R&D go down. There is an absolute correlation there.

[Traduction]

de suite. Je détesterais être aux prises avec une législation où, parce qu'un Merck, un Glaxo, un Sandoz ou un Pfizer n'a pas atteint 10 p. 100, nous pénaliserions le Dr Michetec et Synfar, sans parler de Biomera du Dr Politeski et Biotechnica, à Calgary, ou Chem-Biomed du Dr Lemieux. Voilà donc une autre raison.

Le sénateur Kirby: Honnêtement, je dois dire que les explications du ministre ne me posent pas de problèmes. En réalité, j'ai fait des remarques presque identiques devant l'industrie hier lorsque j'ai demandé à ses représentants comment ils pensaient qu'une pénalité semblable pouvait être imposée. Je leur ai demandé si elle l'était lorsque les objectifs n'étaient pas atteints. Comme ils pensaient que la pénalité était obligatoire, je leur ai demandé s'ils pensaient que la pénalité était imposée à l'ensemble de l'industrie ou seulement aux membres de l'industrie qui n'atteindraient pas les objectifs. En écoutant tous les arguments logiques que vous avancez, je me suis demandé pourquoi quelques pommes pourries devaient gâter tout le panier. La solution à votre problème consiste simplement à fixer des objectifs individuels, pour chaque entreprise, et ainsi tous les autres problèmes que vous avez soulevés s'évanouiront.

M. Andre: Pas tout à fait et voici pourquoi. Smith, Kline & French sont les inventeurs de Tagamet. Ils étaient le quatrième plus important fabricant de médicaments au Canada. Lorsque la copie de dénomination commune est apparue, elle a accaparé une grande part de leurs ventes et ils ont perdu du terrain. Je n'aimerais vraiment pas pénaliser Smith, Kline & French—naturellement, ils doivent commencer à faire des coupures quelque part, puisque leur budget est passé de quelque 60 millions de dollars à quelque 20 millions de dollars; ils ont fermé leurs installations à Montréal et ils sont en train de fermer à Toronto également; je crois qu'ils ont dû mettre à pied 200 ou 300 personnes à l'heure actuelle. De toute évidence, si une situation semblable devait se produire, une entreprise serait obligée de couper dans son budget de recherche et développement. Je suppose qu'il faut couper là avant de couper ailleurs...

Le sénateur Frith: Cette situation a été causée par la concurrence des fabricants de produits de dénomination commune.

M. Andre: Non, je parle de...

Le sénateur Frith: Cela n'arrivera pas en vertu du projet de loi C-22. Il parle de quelque chose qui se trouve dans le projet de loi C-22.

M. Andre: Bien sûr que c'est le cas, sénateur. Après sept ans, si un nouveau fabricant se lance en affaires et si l'entreprise perd du terrain à cause de la concurrence—et je ne dis pas qu'il faille les protéger de la concurrence—il serait injuste d'obliger cette entreprise à atteindre un objectif quantitatif.

Le président: Dans les ventes?

M. Andre: Oui.

Le président: Il s'agit d'un objectif de ventes. Ainsi, si les ventes diminuent, les exigences en matière de R&D diminuent également. Il y a une corrélation absolue entre les deux.

[Text]

Mr. Andre: But, senators, in running a business, if you are looking at projections of your sales going down because of a competitive product coming into the market and you are looking at how to adjust your affairs to meet that, would you not, before firing your salesman, say, "Gee, I will not be able to maintain my research grant to this research institution. Before firing my own people, I will have to consider cutting into other sources because my sales force, my employees, are so important to me." I am saying that other business decisions come into it, and it is kind of unfair. One should at least exercise judgment in those instances, as opposed to putting in a numeric test. I should add to that that once you have a numeric test, the real beneficiaries of that sort of thing are the lawyers because it becomes as litigious as hell. Everyone is before a judge to say, "Hey, it is unfair in this case." So when you have a numeric test, you are generating work for lawyers, not for scientists.

Senator Kirby: In fairness, everything that we do around here on both sides of this building helps either lawyers or accountants more than any other single group.

Mr. Andre: You and I are in absolute agreement on that.

Senator Kirby: Not being either, I can afford to say that.

The Chairman: I want to point out to the minister, though, that we have heard about Smith, Kline & French so often, but I am sure that other kinds of people have been in business, for example, in the mining business, and various things like that, when all of a sudden what you have been relying on runs out. It is too bad; people are hurt and other things follow. But maybe some of the reason for it is because your competitor was given a break in regard to where he could prospect. This happens all the time.

Mr. Andre: I agree; I am not disagreeing.

Senator Kirby: The thing that keeps bothering me about the minister's responses—I could understand it if the companies were making those arguments—is that I deliberately put a proposition to you that the companies accept it. I do not understand why you feel compelled to defend the companies from themselves, in effect, which is the impression that I get, because all I said was: Why not put into the law what the companies think the situation is?

Mr. Andre: Because I would rather have the companies meeting a judgmental test than a numerical test.

Senator Kirby: Even though they are prepared to meet a numeric test?

Mr. Andre: Yes.

Senator Kirby: Even though they are prepared to say categorically that they are prepared to meet it, you think that that is the situation?

Mr. Andre: I would much rather have the government, the future minister, the Minister of Consumer and Corporate

[Traduction]

M. Andre: Cependant, messieurs les sénateurs, lorsque vous dirigez une entreprise, si vous constatez en regardant les projections que vos ventes diminuent à cause de l'apparition sur le marché d'un produit concurrentiel et si vous cherchez un moyen d'ajuster votre tir pour faire face à la situation, avant de congédier votre vendeur, vous vous direz «Je ne serai pas en mesure de continuer de verser ma contribution à cet institut de recherche. Avant de congédier mes propres employés, je dois envisager la possibilité de couper dans d'autres domaines parce que mes vendeurs, mes employés, sont très importants pour moi.» Je vous dis qu'il y a d'autres décisions de nature commerciale qui entrent en ligne de compte et que c'est injuste. Il faudrait au moins exercer son jugement dans un cas semblable et ne pas se contenter d'appliquer un test quantitatif. J'ajouterai qu'une fois que vous avez adopté un test quantitatif, les véritables bénéficiaires de ce genre de situation sont les avocats puisque tout devient question de litige. Chacun se présente devant le juge pour déclarer qu'il y a injustice dans son cas. Ainsi lorsque vous imposez un test quantitatif, vous fournissez du travail aux avocats et non aux scientifiques.

Le sénateur Kirby: Honnêtement, tout ce que nous faisons ici, dans les deux chambres, aide soit les avocats soit les comptables plus que n'importe quel autre groupe.

M. Andre: Je suis tout à fait de votre avis là-dessus.

Le sénateur Kirby: Puisque je ne suis ni avocat, ni comptable, je peux me permettre de dire cela.

Le président: J'aimerais néanmoins faire remarquer au ministre que nous avons beaucoup entendu parler de Smith, Kline & French; je suis cependant convaincu qu'il y a d'autres personnes en affaires, dans l'industrie minière par exemple, qui ont soudain vu se tarir la source sur laquelle elles comptaient. C'est dommage; il y a des gens qui sont blessés et il y a d'autres conséquences. L'une des raisons de cette situation est peut-être que votre concurrent a eu une chance en ce qui concerne l'endroit où il pouvait faire de la prospection. C'est une situation courante.

M. Andre: J'en conviens.

Le sénateur Kirby: Ce qui me dérange dans les réponses du ministre—je comprendrais si c'était les entreprises qui présentaient ces arguments—c'est que je vous fais volontairement une proposition que les entreprises pourraient accepter. Je ne comprends pas pourquoi vous vous sentez obligé de défendre les entreprises contre elles-mêmes, c'est du moins l'impression que j'ai; tout ce que j'ai dit c'est pourquoi ne pas rendre la loi conforme à ce que les entreprises s'imaginent qu'elle est.

M. Andre: Parce que je préfère que les entreprises soient soumises à un test discrétionnaire plutôt que le test quantitatif.

Le sénateur Kirby: Même si elles sont disposées à passer ce test?

M. Andre: Oui.

Le sénateur Kirby: Même si elles se disent catégoriquement prêtes à passer ce test, vous pensez que c'est la situation?

M. Andre: Je préfère que le gouvernement, le futur ministre, le ministre de la Consommation et des Corporations ou des

[Text]

Affairs or Science and Technology, in a position to ask questions about quality of research; being able to exercise moral suasion in terms of meeting the test than to have a pure numeric test, the passage or failure of which would ultimately be decided by a judge as opposed to parliamentarians or a minister.

Senator Kirby: That is the Charter of Rights argument from another perspective.

Mr. Andre: I also would say that by putting in a numeric test that number would become the maximum as opposed to the minimum. It would become a—

Senator Kirby: All of your argument leads me to believe that I now have enormously less confidence in the industry promises than I did before you came here today, because you have just pointed out all of the ways that the industry can get around things. Indeed, in fairness, sir, the government spokesmen have gone around saying categorically what will happen.

Let me raise one other question with you and then I will stop. I understand your argument against the R&D issue. Let me try this same question, because again the industry thinks this applies. I will try exactly the same question with respect to CPI increases.

The industry believes absolutely that they are kept to CPI increases. The legislation does not say that. Would the government be prepared to accept an amendment that said that since, again, that is the situation that the industry thinks that they are in?

Mr. Andre: The government does say that the board may take into account the CPI—

Senator Kirby: I accept that.

Mr. Andre: Dr. Eastman has said that that is his expectation. Again, one of the reasons for having a board headed by Dr. Eastman is to make judgments as to appropriateness. They might deem it to be appropriate in some circumstances for the prices to be above the CPI; they may deem it appropriate in some circumstances for the price to be only some fraction of the CPI. I think that the public is better served by having those judgments made by a board rather than having rigorous numeric tests in the legislation.

Senator Kirby: The problem, Mr. Minister, as you can appreciate—and this gets back to your balancing of conflicting forces—

Mr. Andre: Yes.

Senator Kirby: —is that in essence in any legislation there are winners and losers. The winners are clear. But if one thinks of the consumer's position for the moment, the consumer is left in the position where, for the reasons that you outline, benefits will go to companies to generate research—and I understand that. The consumer has repeatedly been told in this country, "Do not worry; you are protected because the following things will happen." The fact is that he has to take that on faith—if I wanted to be partisan I might say that he has to take it as a sacred trust, but I will not say that. That is what worries me. The benefits of the bill are clear. The costs to the consumer,

[Traduction]

Sciences et de la Technologie, soient en mesure de poser des questions sur la qualité de la recherche, qu'ils soient en mesure d'inciter les entreprises à satisfaire aux exigences du test au lieu d'avoir un test purement quantitatif et qu'un juge décide ultimement si l'entreprise a réussi ou échoué, au lieu que ce soit les parlementaires ou le ministre qui le fassent.

Le sénateur Kirby: C'est l'argument de la Charte des droits vu sous un autre jour.

M. Andre: Je pense également que si on adoptait un test quantitatif, le chiffre fixé deviendrait le maximum à atteindre. Cela deviendrait . . .

Le sénateur Kirby: Tout ce que vous dites me porte à croire que j'ai maintenant beaucoup moins confiance dans les promesses de l'industrie qu'avant que vous veniez ici aujourd'hui, parce que vous venez de me montrer toutes les façons dont l'industrie peut contourner la loi. En fait, honnêtement, monsieur, les représentants du gouvernement n'ont pas cessé de dire catégoriquement ce qui va se passer.

Permettez-moi de soulever une dernière question. Je comprends vos arguments à l'encontre de la question de la R&D. Permettez-moi de poser la même question, parce que là encore l'industrie pense que cette règle s'applique. Je poserai la même question à l'égard des augmentations de l'IPC.

L'industrie croit qu'elle doit absolument s'en tenir aux augmentations de l'IPC. Le projet de loi ne dit pas cela. Le gouvernement serait-il prêt à accepter un amendement dans ce sens, puisque c'est la situation dans laquelle l'industrie pense se trouver?

M. Andre: Le gouvernement dit que le Conseil peut tenir compte de l'IPC.

Le sénateur Kirby: Votre réponse me convient.

M. Andre: Le Dr Eastman a dit que c'était ce à quoi il s'attendait. Encore une fois, l'une des raisons pour la création d'un conseil présidé par le Dr Eastman est de juger de la pertinence. Dans certains cas, le conseil pourrait juger que les prix doivent être supérieurs à l'IPC; alors que dans d'autres circonstances ils ne doivent pas dépasser une fraction de l'IPC. Je pense que l'intérêt du public est mieux protégé si un conseil rend un jugement semblable que si les entreprises sont soumises à des tests numériques rigoureux prévus par la loi.

Le sénateur Kirby: Le problème, M. le ministre, comme vous pouvez en juger—et cela nous ramène à la question d'équilibre entre des forces opposées . . .

M. Andre: Oui.

Le sénateur Kirby: . . . est que fondamentalement, toute législation fait des gagnants et des perdants. Dans le cas présent, on sait qui seront les gagnants. Cependant, si l'on pense à la position du consommateur à l'heure actuelle, ce dernier se trouve dans une position où, pour les raisons que vous invoquez, les bénéfices reviennent aux entreprises pour inciter à la recherche—et je le comprends. Les consommateurs canadiens se font sans cesse répéter qu'ils n'ont pas à s'en faire, qu'ils sont protégés parce qu'il se passera telle et telle chose. Le fait est que les consommateurs doivent nous croire sur parole—si je voulais faire preuve de partisanerie, je pourrais dire qu'ils doi-

[Text]

however, are fuzzy; and the benefits to the consumer, in terms of some modicum of control, are fuzzy. Indeed, your discussion this morning has left me with the feeling that they are infinitely fuzzier than I thought they were.

I understand exactly what the bill says as you explained it and I do not know why, faced with this situation, if the industry is prepared to do something, we are not prepared to say, "Fine, that is what you people think the situation is, why don't we take it?"

Mr. Andre: It will be less effective. I also have to disagree with you in terms of suggesting that the consumers have reason to fear the consequence.

One has to put this in perspective. By and large, I think it is appreciated that we are talking about drugs not yet brought to market drugs not yet discovered. Therefore, I really have problems intellectually getting around this question of the consumer being unduly harmed by the price of a drug not yet discovered.

What can we do to protect the consumer so that these drugs, not yet discovered, will, in fact, be within reach if it is something that is important to the quality of life or survival? We do this by having a drug prices review board that looks at entry prices, looks at comparisons internationally and looks at costs, something that, heretofore, has not been done in Canada. The board will be headed by a person who will stand up to the test of neutrality.

We have said that there will be compulsory licensing. There will be generic copies coming along in seven years if the product is manufactured in Canada and 10 years if it is imported. That will probably not mean a heck of a lot of difference from the situation today because, in fact, on average, copies have taken over 10 years.

Since most people in this country are covered by drug plans, and, in spite of what Senator Haidasz has had to say, I do not think anyone in this country is going without lifesaving drugs for lack of coverage. If there are such people, then we have to do something about that, but we have to do it separately.

These averages are the only thing that count. It is the overall cost of the drug plan for all drugs, not just a specific drug that matters.

We have done something in terms of the consumers' side. On average, the changes are not going to make that much difference from what we have today. We are putting in a process to examine entry prices and the price of all drugs, most of which are not now covered. When you talk about the consumer, I realize that, for political imagery, you always want to deal with the individual who may be faced with digging into his jeans for more money than he really can afford, but that is not an accurate model in this case because the consumer, in

[Traduction]

vent avoir en nous une confiance absolue, mais je ne le dirai pas. C'est ce qui m'inquiète. Les avantages qui découlent du projet de loi sont clairs. Cependant, les coûts pour le consommateur sont flous; les avantages pour le consommateur, en termes de contrôle restreint éventuel, sont flous. En fait, votre exposé de ce matin m'a donné l'impression qu'ils sont beaucoup plus flous que je ne le pensais.

Je comprends très bien les dispositions du projet de loi au fur et à mesure que vous nous les expliquez, mais je ne vois pas pourquoi—face à la situation, si l'industrie est disposée à faire quelque chose, nous ne sommes pas prêts à dire: «Très bien, c'est là votre vision des choses», et pourquoi nous n'acceptons pas cette vision des choses.

M. Andre: Il serait moins efficace d'agir ainsi. Je ne suis pas d'accord avec vous non plus quand vous laissez entendre que les consommateurs ont raison de craindre les conséquences.

Il faut ramener les choses dans leur juste perspective. Il est reconnu que les médicaments dont nous parlons sont, et dans une large mesure, des médicaments qui n'existent pas encore sur le marché, des médicaments qui ne sont pas encore découverts. J'ai donc beaucoup de difficulté, intellectuellement, à voir comment le consommateur serait injustement lésé par le prix de médicaments qui restent à découvrir.

Que pouvons-nous faire pour protéger le consommateur, pour veiller à ce que ces médicaments, non encore découverts, soient à la portée de chacun, s'il s'agit de médicaments qui revêtent de l'importance pour la qualité de la vie ou pour la survie? Nous chargeons un conseil d'examen du prix des médicaments de revoir les prix à l'entrée, de comparer les prix à l'échelle internationale et de jeter un coup d'œil sur les coûts, soit autant de mesures qui n'ont encore jamais été appliquées au Canada. Ce conseil sera dirigé par une personne dont la neutralité ne laissera planer aucun doute.

Nous avons parlé de l'octroi obligatoire de licences. Des copies génériques verront le jour au bout de sept ans, dans le cas des produits fabriqués au Canada, et au bout de dix ans dans le cas des produits importés. Cela ne représente pas beaucoup de différence avec la situation actuelle, puisqu'il faut, en fait, dix ans en moyenne pour que des copies voient le jour.

Comme la plupart des Canadiens sont protégés par une assurance-médicaments, et en dépit de ce que le Sénateur Haidasz avait à dire, je ne crois pas que personne soit privé de médicaments essentiels à sa survie, ici, au Canada. S'il y a des gens aussi mal pris, il faut alors faire quelque chose pour eux, mais par le biais d'autres mesures.

Seules les moyennes comptent. C'est le coût global du régime s'appliquant à tous les médicaments, et non à un seul médicament qui importe.

Nous avons fait quelque chose pour le consommateur. Dans l'ensemble, les changements prévus ne représenteront pas beaucoup d'écart par rapport à la situation actuelle. Nous mettons en place un mécanisme d'examen des prix à l'entrée et du prix de tous les médicaments, dont la plupart ne sont pas couverts par un régime à l'heure actuelle. Lorsque vous parlez du consommateur, je me rends compte que, pour des raisons d'ordre politique, vous présentez toujours le cas d'une personne qui doit fouiller dans ses poches pour trouver de l'argent qu'il

[Text]

fact, is Mr. Average Consumer because most people are covered by drug plans. In fact, in terms of those people who potentially need drugs, the percentage is much higher than that.

Senator Kirby: Mr. Chairman, I deliberately refrained from using the single individual example to which the minister referred.

One final comment. I am really puzzled when a minister of the Crown winds up, essentially,—frankly—protecting industry and the major drug companies from themselves in the sense that he is reluctant to do something which they already believe they are doing, that is, to impose conditions and restraints which they already believe they are under.

The Chairman: I believe you made that point before.

Senator Doody: May I ask a question for clarification?

The Chairman: Certainly.

Senator Doody: I wonder if the representatives of the companies yesterday were as anxious to have that changed. Do you have a copy of the transcript?

Senator Frith: No. They said they thought they were already required to do that.

Senator Doody: I think they also said that they did not want the bill changed.

The Chairman: I would ask the minister to look at clause 41.26. You keep saying publicly and in the House of Commons that the public has the impression that there is going to be a cabinet review after four years and that there is going to be a parliamentary review after nine years. I would point out that clause 41.26 does not say, "On the expiration of four years . . ." it says "After the expiration of four years . . ." That could be six years or seven years.

Surely, if it is going to be done in four years as you have said—and I am not touching the principle at all—"After . . ." should be "On . . ." It should read, "On the expiration of four years . . ." That is what you have said. I am concerned about the word "after" since I have had some experience in trying to squeeze a little bit extra out of some statutes.

Mr. Mel Cappe, Assistant Deputy Minister, Bureau of Policy Coordination, Department of Consumer and Corporate Affairs: Perhaps I could assist you in that regard.

Mr. Andre: Mr. Cappe has appeared before you before, but perhaps I should introduce the other official with me. He is Mr. Andre Gariépy, Commissioner of Patents.

Mr. Cappe: I would just point out that clause 41.26 is written that way because, in your formulation, with respect, that would limit the ability of the Governor in Council to review legislation, whereas in this formulation, it allows the Governor in Council, at any time after four years, to review the legislation. If the companies are performing in the public interest in the fourth year, then, presumably, the Governor in Council would not take action.

[Traduction]

n'a pas. Mais ce modèle ne rend pas compte de la réalité. En fait, le consommateur moyen est protégé par une assurance-médicaments, comme le sont la plupart des Canadiens. En fait, si on parle des gens qui risquent d'avoir besoin de médicaments, le pourcentage est beaucoup plus élevé encore.

Le sénateur Kirby: Monsieur le Président, je me suis délibérément retenu de citer un exemple comme celui auquel le Ministre fait allusion.

Un dernier commentaire. Je suis vraiment étonné qu'un ministre de la Couronne s'acharne, puisque c'est essentiellement et vraiment ça qu'il fait, à protéger l'industrie et les principales compagnies pharmaceutiques contre elles-mêmes, en ce sens qu'il hésite à prendre des mesures que ces dernières estiment déjà en place, et donc à leur imposer des conditions et des limites auxquelles elles se croient déjà assujetties.

Le président: Je crois que vous avez déjà soulevé ce point.

Le sénateur Doody: Puis-je demander des éclaircissements?

Le président: Certainement.

Le sénateur Doody: Je me demande si les représentants des compagnies, qui ont comparu hier, souhaitent vraiment ces changements. Avez-vous une copie des délibérations?

Le sénateur Frith: Non. Ils ont dit qu'ils pensaient être déjà tenus d'appliquer ces mesures.

Le sénateur Doody: Je crois qu'ils ont aussi dit qu'ils ne voulaient pas que le projet de loi soit modifié.

Le président: J'aimerais que le Ministre jette un coup d'œil à l'article 41.26. Vous n'avez cessé de répéter publiquement et à la Chambre des communes que les Canadiens ont l'impression qu'il y aura révision par le Cabinet au bout de quatre ans et par le Parlement au bout de neuf ans. Je tiens à préciser que l'article 41.26 ne stipule pas «Au bout de quatre ans . . .», mais bien «Quatre ans révolus après l'entrée en vigueur . . .». Le délai pourrait donc être de six ans ou de sept ans.

Bien sûr, si la révision se fait au bout de quatre ans comme vous l'avez dit—je ne conteste pas le principe, mais la formulation. L'article devrait stipuler «Au bout de quatre ans . . .». Voilà ce que vous avez dit. La formulation m'inquiète, parce que j'ai déjà eu des difficultés de ce genre relativement à l'interprétation de certaines lois.

M. Mel Cappe, sous-ministre adjoint, Bureau de la coordination des politiques, ministère de la Consommation et des Corporations: Je pourrais peut-être éclairer votre lanterne.

M. Andre: M. Cappe est déjà comparu devant le comité, mais je devrais peut-être vous présenter l'autre représentant qui m'accompagne. Il s'agit de M. André Gariépy, Commissaire des brevets.

M. Cappe: Je tiens juste à préciser que l'article 41.26 a été libellé de cette façon, car s'il avait été libellé de la façon que vous proposez, j'estime, sauf votre respect, que la capacité du Gouverneur en conseil de revoir la législation s'en trouverait limitée, tandis qu'avec la formulation adoptée, le Gouverneur en conseil peut n'importe quand après le délai de quatre ans revoir la législation. Si les compagnies agissaient dans le sens des intérêts du public au cours de la quatrième année, je pré-

[Text]

However, if 10 years later it was found that industry was not performing in the public interest, that would allow Her Majesty to take action.

The Chairman: The first requirement, and the one the minister has mentioned, time without number, is that there is going to be a review after four years but it will take place, "... not later than ..." I am looking for a little bit of certainty.

I happen to have a great deal of respect for the ingenuity of multinational corporations. Having been a part of a multifaceted organization, I can tell you that they are well served by very competent people. This drafting leaves open an opportunity that I think can very easily be corrected.

I ask the minister to consider that. I do not press him at this time, I ask him to consider the matter.

Mr. Andre: The point is that we want the legislation to say that a government would not have to come back to the House and go through all of the laborious process and so on in order to alter the terms to the detriment of the industry, if the industry were misbehaving.

In fact, in terms of the question of review by government and Parliament—in the sense of what form it takes and what have you—with the annual reports of the prices review board and the patent medicine review board before the House, this government, or any other government, if the evidence adduced before the House and before the public is such as to call into question the wisdom of Bill C-22, the pressure is going to be there.

In terms of parliamentary review of any sort, at that point in time or under the new rules we have in that place, it can happen any time. I would ask you to look at subclause (3).

The Chairman: You have switched, on the parliamentary review, to the basis upon which I have put it. This is a drafting point. I am asking you to take a look at it because in subclause (3) you use the word "on." I am suggesting you should also use the word "on" in clause 41.26(1). I would ask you to consider that.

Mr. Andre: Mr. Cappe pointed out, after four years, and in perpetuity after that, the Governor in Council can, unilaterally, make a decision.

The Chairman: But Parliament cannot do it except after nine years. That is how it is drafted. I am saying to you that there is a drafting flaw in this bill. Would you take a look at it?

Mr. Andre: I will take a look at it.

The Chairman: Thank you. I mean that you should take a look at it, because we certainly will not be able to finish with you, Mr. Minister. It has been suggested that we go to 12.30. You have been gracious enough to indicate that you want to

[Traduction]

sume que le Gouverneur en conseil ne prendrait aucune mesure.

Toutefois, si au bout de 10 ans on constatait que l'industrie prend des décisions allant à l'encontre des intérêts du public, Sa Majesté pourrait prendre des mesures pour corriger la situation.

Le président: Selon la première exigence, celle que le Ministre a mentionnée, il doit y avoir révision après un délai de quatre ans mais «... pas plus tard que...» J'aimerais avoir un peu plus de précision.

J'ai, voyez-vous, beaucoup de respect pour l'ingéniosité des sociétés multinationales. Ayant déjà appartenu à une organisation de ce type, je peux vous dire qu'elles ont à leur service des gens très compétents. Ce projet de loi laisse une porte ouverte, et je crois que cela est très facile à corriger.

Je demande au ministre de se pencher là-dessus. Je ne fais pas de pression sur lui pour le moment, je lui demande simplement d'étudier la question.

M. Andre: Ce que nous voulons, c'est que la loi soit libellée de façon à ce que le gouvernement n'ait pas à revenir devant la Chambre et à reprendre tout ce laborieux processus en vue de modifier les conditions, au détriment de l'industrie, si cette dernière se comporte de façon répréhensible.

En fait, pour ce qui est de la révision par le gouvernement et par le Parlement—j'entends de la forme de cette révision et des autres mécanismes—vous avez les rapports annuels du Conseil d'examen du prix des médicaments et du Conseil d'examen des médicaments brevetés qui sont soumis à la Chambre. Si des données fournies à la Chambre ou au public remettaient en question le bien-fondé du projet de loi C-22, une pression se ferait sentir sur ce gouvernement ou sur tout autre gouvernement.

Une révision par le Parlement, à ce stade-ci comme en vertu des nouvelles règles, pourrait se produire n'importe quand. J'aimerais que vous considériez l'alinéa (3).

Le président: Vous avez changé de propos, et vous parlez maintenant de ce sur quoi j'ai fondé la réforme par le Parlement. Cette question a trait au libellé. J'aimerais que vous jetiez un coup d'œil au texte, et plus particulièrement à l'emploi, dans la version anglaise, du mot «on» à l'alinéa (3). Selon moi, c'est aussi le mot «on» qui devrait être utilisé à l'alinéa 41.26(1). J'aimerais que vous étudiez ce point.

M. Andre: M. Cappe a souligné qu'après quatre ans, et indéfiniment par la suite, le gouvernement du Conseil peut, unilatéralement, prendre une décision.

Le président: Mais le Parlement ne peut agir de la sorte, si ce n'est au bout de neuf ans. Voilà ce que dit le projet de loi. Ce que je vous dis, c'est qu'il y a une lacune dans le libellé. J'aimerais que vous vous penchiez là-dessus.

M. Andre: J'étudierai la question.

Le président: Merci. Je crois que vous devriez examiner ce point, parce que nous ne pourrions certainement pas aller plus loin dans cette discussion pour l'instant, monsieur le Ministre. Quelqu'un a proposé que nous ajournions à 12 h 30. Vous avez

[Text]

help us. Can we agree to adjourn at 12.30 and come back at 1 o'clock?

Senator Kirby: In fairness to the minister, Mr. Chairman, in view of his busy schedule, why do we not go right through?

The Chairman: Some people have made commitments and must leave the meeting at 12.30. I happen to have had some experience in knowing how difficult it is to be a witness hour after hour, and while I think the minister has been very gracious, I do think he should get a break once in a while. We are putting to him some things that may require a bit of cogitation, so I think it is only right to do it in that way. I am sorry if it upsets some people's plans.

Senator Frith: The idea is to break at 12.30 and come back at 1 o'clock?

The Chairman: I am sorry, I meant to say 2 o'clock. I am a fast eater, myself, but I think that we could come back at 2 o'clock.

Senator Frith: I am certainly prepared to sit through.

Mr. Andre: I am, as well.

The Chairman: Can we proceed on that basis? The next person on my list is Senator Frith, followed by Senator Olson.

Senator Frith: Mr. Minister, some of the points I wanted to raise have been covered. By way of introduction, I do want to assure you that we are also concerned with benefits and costs. I am sure you did not mean to imply, when you mentioned the need to look at benefits as well as costs, that you were proceeding on the basis of benefits and we were proceeding on the track of costs. You are considering costs and benefits, as we are, and if there is any difference between us it is in how we balance them.

The evidence we heard from the PMAC yesterday is that Bill C-22 would have no significant effect on generic competition—I put it to them in those very words—and therefore would not have a significant effect on prices. We also have the pie chart, which indicates that this portion is what is covered by the brand name drugs, this is the total generic drugs—which, as you pointed out, is a small part of the pie—and this section represents the generic drugs sold under compulsory licensing. The total generic sales are \$120 million, or 5.5 per cent of the total. If there will be no significant effect on generic competition, which is correct according to the PMAC, why is there such an enormous pressure from the PMAC and from the government to pass the bill? As I understand it, the bill is meant to give them protection that they think they are not giving.

Mr. Andre: In answer to that, senator, you are absolutely right in your description in terms of global averages. But for an individual company, if it is making its plans for a research program, averages are not very comfortable. If it were your company that was hit with a generic competitor four years

[Traduction]

eu l'amabilité de nous faire savoir que vous étiez disposé à nous aider. Pouvons-nous entendre pour ajouter à 12 h 30 et reprendre la séance à une heure?

Le sénateur Kirby: Ne devrions-nous pas, monsieur le président, étant donné l'emploi du temps chargé du Ministre, poursuivre sans interruption?

Le président: Certains ont des engagements et doivent quitter à 12 h 30. Je sais aussi, par expérience, à quel point il est difficile de témoigner devant un comité des heures de temps. Le Ministre a été très aimable avec nous, mais je crois qu'il devrait prendre un répit ici et là. Nous soulevons des questions qui peuvent nécessiter de la réflexion. Aussi des pauses sont-elles indiquées. Si cela en gêne certains, je suis désolé.

Le sénateur Frith: Vous proposez donc que nous ajournions à 12 h 30 pour reprendre à une heure?

Le président: Excusez-moi, j'ai voulu dire deux heures. Pour ma part, je mange rapidement, mais je crois que nous pouvons fixer à deux heures la reprise de la séance.

Le sénateur Frith: Pour ma part, je suis disposé à continuer.

M. Andre: Moi aussi.

Le président: Nous pouvons donc poursuivre? La prochaine personne sur ma liste est le sénateur Frith, suivi par le sénateur Olson.

Le sénateur Frith: Monsieur le Ministre, certains des points que je voulais soulever ont déjà été discutés. Pour commencer, je tiens à vous assurer que la question des profits et des coûts nous préoccupe aussi. Je suis persuadé que vous ne supposiez pas, lorsque vous avez mentionné la nécessité que les profits comme les coûts soient pris en considération, que vous insistiez sur les profits, et nous sur les coûts. Nous considérons les coûts comme les profits, et s'il y a des différences entre nous, elles tiennent à la façon dont nous les équilibrons.

Dans son témoignage, hier, le représentant de l'ACIM a prétendu que le projet de loi C-22 n'aurait pas d'effet majeur sur la concurrence touchant aux médicaments génériques—je reprends ses propres mots—et n'aurait donc pas de répercussion majeure sur les prix. Par ailleurs, le graphique circulaire montre bien que cette portion est celle des médicaments de marque, et donc de l'ensemble des médicaments génériques—qui, comme vous l'avez souligné, ne représentent qu'une petite portion du graphique circulaire—et cette portion est celle des médicaments génériques assujettis à une licence obligatoire. Les ventes de médicaments génériques s'élèvent dans l'ensemble à 120 millions de dollars, soit 5,5 p. 100 des ventes totales. Si aucun effet majeur ne se fait sentir sur la concurrence touchant les médicaments génériques, ce qui devrait être le cas selon l'ACIM, pourquoi cette association et le gouvernement tiennent-ils autant à faire adopter le projet de loi? Si j'ai bien compris, le projet de loi a pour objet de leur accorder une protection qu'elles estiment ne pas avoir.

M. Andre: A cela, monsieur le sénateur, je répondrai que votre description, en terme de moyenne globale, est tout à fait exacte. En revanche, pour une compagnie qui prévoit, par exemple, mettre en place un programme de recherche, les moyennes ne sont pas très pertinentes. Si c'était votre compa-

[Text]

after you have brought out your new drug, you may not want to refer to averages. Therefore, that colours the overall investment research climate for the entire industry. If one company owned the whole industry and we were dealing with one brand name innovative company, you are right, it would make no difference whatsoever. But because there are individual companies, those averages to which you refer do not provide much comfort. You have to know that your company will be protected for ten years. Indeed, those averages of 10.7 years are made up of some that came in in five years and some came in in seven. That is the point.

Senator Frith: I thought you said you felt it was inappropriate to concentrate on individual cases.

Mr. Andre: I am not talking about an individual company. I am talking about how every company would view it individually.

Senator Frith: Yes, every company would look at it individually, I can understand that, but we have to look at it, as you said, on the basis of balancing benefits versus costs. The PMAC has said that Bill C-22 will have little or no significant effect on generic competition.

Mr. Andre: Globally.

Senator Frith: Yes, globally, and what I imagine the consumer and the public is interested in is what effect it will have globally because, as you point out, that will have individual corollaries. Is that correct?

Mr. Andre: Yes, sir.

Senator Frith: If you take global action, as you are doing here, it will have individual results for the companies, as you have pointed out. It will also have individual results for the consumers and the provincial governments, who are worried about their drug plans. So the philosophical argument about the global and the individual, if I follow it correctly, is that global decisions have individual consequences. However, it is interesting and useful to note that when I put the same question to them, they came up with essentially the same answer; namely, they need the bill so they can plan.

Mr. Andre: That is right.

Senator Frith: Therefore, the whole of Bill C-22, if you reduce it to its value to the person for whose benefit it is passed—and I am not quarrelling with that—comes down to the fact that all of this concern about drug prices, research and so on is there so that they can plan. That is really what it came down to yesterday and that is what it has come down to today, with you.

[Traduction]

gnie qui était placée face à la concurrence d'un fabricant de médicaments génériques quatre ans après que vous ayez mis au point un nouveau médicament, vous ne voudriez peut-être pas vous reporter aux moyennes. Ces dispositions influent donc sur le climat qui règne dans l'ensemble de l'industrie pour ce qui est des investissements dans la recherche. Si une compagnie possédait toute l'industrie et si nous avions affaire à une compagnie innovatrice, vous auriez raison, cela ne ferait aucune différence. Mais comme nous avons affaire à différentes compagnies, les moyennes auxquelles vous faites allusion ne sont pas très pertinentes. Une protection de dix ans doit être assurée aux compagnies. En fait, cette moyenne de 10,7 ans tient au fait que le délai a parfois été de 5 ans et d'autre fois de 7 ans. C'est ainsi.

Le sénateur Frith: Je croyais que vous estimiez qu'il n'était pas pertinent de soulever des cas particuliers.

Mr. Andre: Je ne parle pas d'une compagnie en particulier. Je parle de la façon dont toutes les compagnies, individuellement, considéraient les choses.

Le sénateur Frith: Oui, toutes les compagnies considéraient les choses individuellement. Je comprends ça. Mais nous devons, comme vous l'avez dit, considérer les avantages par rapport aux coûts. L'ACIM a dit que le projet de loi C-22 n'aurait que peu ou pas d'effet sur la concurrence touchant les médicaments génériques.

Mr. Andre: Dans l'ensemble.

Le sénateur Frith: Oui, dans l'ensemble. Ce qui intéresse le consommateur et le public, selon moi, c'est l'effet global, étant donné, comme vous l'avez souligné, qu'il y aura des corollaires individuels. Est-ce exact?

Mr. Andre: Oui, monsieur.

Le sénateur Frith: Si vous adoptez des mesures globales, comme vous le faites dans ce projet de loi, les résultats se feront sentir sur chaque compagnie, individuellement, comme vous l'avez mentionné. Les effets se feront aussi sentir, individuellement, sur les consommateurs et les gouvernements des provinces, qui se préoccupent de leur régime d'assurance-médicaments. La réflexion philosophique au sujet de ce qui est global et de ce qui est individuel, si j'ai bien compris, tourne autour du fait que des décisions globales entraînent des conséquences d'ordre individuel. Toutefois, il est intéressant et utile de souligner aussi que lorsque je leur ai posé la même question, c'est essentiellement la même réponse que j'ai reçue; en d'autres termes, les compagnies veulent que le projet de loi soit adopté de façon à ce qu'elles puissent faire des prévisions.

Mr. Andre: C'est exact.

Le sénateur Frith: Si, donc, on ramène l'ensemble du projet de loi C-22 à la valeur qu'il revêt pour les personnes au profit desquelles il est adopté—et je ne conteste pas ce fait—on en vient à la conclusion que toutes les considérations touchant au prix des médicaments, à la recherche, etc. ne sont là que pour permettre à ces personnes de faire des prévisions. C'est là la conclusion à laquelle nous en sommes venus hier et celle à laquelle nous en venons aujourd'hui, avec vous.

[Text]

Mr. Andre: You must add to that the assurance to the new Canadian companies starting out, particularly in biotechnology.

Senator Frith: That is also planning. It means that Bill C-22 is in effect not for the magic of particular numbers but for the certainty of planning. That is why I cannot understand why you would not be open to discuss different periods that might result in a wider benefit and one that would still give the PMAC, certainty, if certainty is all it needs. We can surely come up with something that will remove the adversarial context and atmosphere in which Bill C-22 now lives, and that is not just politically.

Usually, the reason for political confrontation and disagreement is constituency differences, and that constitutes the job in a democratic country. It seems to me that if all of our evidence and your position comes down to the need for certainty, then surely we can find a formula that has the certainty that the PMAC needs and must have while providing more reassurance to the consumer and to the provinces, who have given evidence that they think their drug plans will go down the drain if Bill C-22 passes. They may be wrong and they may be right; the PMAC may be wrong and it may be right, and the same can be said for the consumers. But if we can come up with a formula that will reassure the consumers and the provinces and assure the PMAC that its companies can plan, why can we not discuss that? Why can't we talk?

Mr. Andre: You were doing fine until you said that all of the arguments come down to the need for certainty. That is not true at all.

Senator Frith: Well it did yesterday.

Mr. Andre: No, no.

Senator Frith: Yes, it did.

Mr. Andre: Excuse me; perhaps I may be permitted to answer.

Senator Frith: Don't forget that I was here yesterday. That is what it came down to, from the PMAC. But they don't know. What do they know? Tell me they do not know, that they do not understand this.

Mr. Andre: The first chart had five reasons for this bill. Any move from what we have now will do violation to the multilateral considerations; it will do violation to industrial benefits, particularly in the sense of new industries starting up—intellectual property arguments. We could give PMAC a certainty by saying there shall be four years.

Senator Frith: We hope to find more of a compromise.

Mr. Andre: On the seven-and 10-year thing they strenuously opposed the seven years for manufacturing.

[Traduction]

M. Andre: Vous devez ajouter à cela l'assurance donnée aux nouvelles compagnies canadiennes, dans le domaine tout particulièrement de la biotechnologie.

Le sénateur Frith: Il s'agit également de planification. En réalité, l'objet du projet de loi C-22 n'est pas de produire des statistiques particulières mais de permettre la planification. C'est pourquoi je ne peux comprendre pourquoi vous n'êtes pas disposé à discuter de la possibilité d'établir différents délais qui, d'une part, offriraient de plus nombreux avantages et, d'autre part, permettraient aux sociétés de l'ACIM de planifier l'avenir, si c'est tout ce qu'elles désirent. Nous pourrions certainement prendre des mesures pour régler les conflits politiques et autres créés actuellement par le projet de loi C-22.

En règle générale, ce sont les différends d'une circonscription à l'autre qui entraînent les confrontations et les conflits d'ordre politique, et c'est sur ce principe que se fonde la démocratie. A mon avis, d'après les témoignages que nous avons entendus et d'après vous, s'il ne s'agit que d'une question d'assurance, nous pouvons certainement trouver une formule qui offrira l'assurance que l'ACIM recherche et dont elle doit disposer tout en rassurant les consommateurs et les provinces qui, d'après les témoignages, craignent que l'adoption du projet de loi C-22 mettra fin à leurs régimes d'assurance-médicaments. Ils ont peut-être tort, mais ils ont peut-être aussi raison; l'ACIM ainsi que les consommateurs font peut-être erreur, mais ils ont peut-être aussi raison. Mais si nous pouvions trouver une formule qui rassurerait les consommateurs et les provinces et qui permettrait aux sociétés de l'ACIM de planifier leurs opérations? Pourquoi ne pouvons-nous pas en discuter? Pourquoi ne pouvons-nous pas en parler?

M. Andre: Vos propos étaient justes jusqu'à ce que vous affirmiez que tous les conflits sont issus d'un besoin de garantie. C'est tout à fait faux.

Le sénateur Frith: C'est ce qui a été exprimé hier.

M. Andre: Non.

Le sénateur Frith: Oui, c'est ce qui a été dit.

M. Andre: Excusez-moi, mais j'aimerais avoir l'occasion de répondre à cette question.

Le sénateur Frith: N'oubliez pas que j'étais présent hier. C'est le message que nous a passé l'ACIM. Mais elle n'y comprend rien. Qu'en sait-elle? Dites-moi qu'elle n'y comprend rien.

M. Andre: Le premier diagramme énonçait cinq points qui justifiaient l'adoption de ce projet de loi. A l'heure actuelle, toute modification violera les considérations multilatérales; toute modification sera préjudiciable à l'industrie, particulièrement aux nouvelles industries qui s'établissent—ce sont des questions de propriété intellectuelle. Nous pourrions rassurer l'ACIM en garantissant un délai de quatre ans.

Le sénateur Frith: Nous aimerions en arriver à un meilleur compromis que cela.

M. Andre: En ce qui concerne les délais de sept et de dix ans, quant à la fabrication, l'ACIM s'est fortement opposée au délai de sept ans.

[Text]

Senator Frith: I agree with this. Why should we keep talking and arguing when you are making a point with which I agree?

Mr. Andre: Neither one of us is talking.

Senator Frith: We are both talking. We are trying to come to a compromise. We are going to have to report.

Mr. Andre: This is a compromise, senator, and it was worked out after many months and many meetings with all kinds of interests, including the World Intellectual Property Organization—you name it—all kinds of interests. It is a compromise, senator.

Senator Frith: I think that all legislation, in form, is a compromise. What we are looking at here, and what we have to report to the Senate on, is whether we should insist on our amendments, how we should treat the message, and whether or not some form of compromise can be reached. It seems to me that our duty is not simply to have you say, "No", and then we say, "We went to the minister, but the minister said no, and therefore we have discharged our duty." Our duty still is to explore it, and eventually, if you say "No", and continue to say "No", to include in our report whether or not we think your position is reasonable.

So on those five areas those are the things that have to be balanced. I agree with you. The need, from the point of view of the PMAC, is the need to plan. They cannot have it both ways. They said "We don't want compulsory licensing", and they were very candid about that. They said, "We would like to kill compulsory licensing; we hate it", and I do not blame them. They said that this is partly a compromise. The generics said that it effectively kills competition—that is, compulsory licensing and generic competition. You shake your head, and they shook their heads.

Mr. Andre: I will give you the numbers.

Senator Frith: They said the same thing. You do not need to give me the numbers. They said it will have no significant effect on generic competition. We said, "If it would have no effect on it, then why do you need it?" They said, "You do not need it in order to get rid of generic competition." If that is what you need it for, then you are whistling Dixie, because you have already admitted that it will not produce that effect.

So if you need it in order to plan, then why are the numbers so rigid; why is the government so rigid, when we are trying to find some kind of compromise that would reassure everyone? No one would be perfectly happy, but you and your government would not be in a position of having consumers feel that you are ignoring their interests.

[Traduction]

Le sénateur Frith: Je suis d'accord sur ce point. Pourquoi devons-nous continuer à discuter et à nous disputer puisque nous nous entendons sur ce point?

M. Andre: Nous ne discutons pas.

Le sénateur Frith: Nous discutons tous les deux. Nous tentons d'en arriver à un compromis. Nous devons présenter ce rapport.

M. Andre: Il s'agit d'un compromis, monsieur le sénateur, auquel on a consenti au bout de plusieurs mois et de plusieurs réunions où les intérêts de diverses parties, dont l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle, et bien d'autres, étaient représentés. Il s'agit bien d'un compromis, monsieur le sénateur.

Le sénateur Frith: A mon avis, toute loi est, en principe, une forme de compromis. Les points qui nous intéressent et au sujet desquels nous devons présenter un rapport au Sénat sont: devons-nous insister pour que nos modifications soient apportées, quel doit être le libellé et est-il possible d'aboutir à un compromis? Selon moi, nous ne pouvons simplement répondre «Non». Nous ne pouvons nous libérer de notre responsabilité en affirmant que le Ministre a refusé. Notre mandat consiste toujours à examiner la situation et si, finalement, vous persistez à refuser, nous devons préciser dans notre rapport si nous jugeons que votre position est raisonnable.

Il faut donc peser le pour et le contre de ces cinq points. Je suis d'accord avec vous. Pour l'ACIM, il importe d'être en mesure de planifier l'avenir. Mais on ne peut pas tout avoir. L'ACIM a dit très franchement qu'elle ne voulait pas être assujettie à un système de licences obligatoires. Elle a dit qu'elle souhaitait qu'on élimine l'octroi obligatoire de licences, car elle détestait ce système, et on ne peut pas l'en blâmer. D'après elle, il s'agit là d'un certain compromis. Les fabricants de médicaments génériques jugent que cela empêche toute concurrence—c'est-à-dire l'octroi obligatoire de licences et la concurrence entre les fabricants de médicaments génériques. Vous faites non de la tête, comme l'on fait ses représentants.

M. Andre: Je vais vous donner des statistiques.

Le sénateur Frith: Ils ont dit la même chose. Il n'est pas nécessaire que vous me donniez de statistiques. Ils ont dit que cela n'aurait pas d'effet notable sur la concurrence entre les fabricants de médicaments génériques. Nous avons répondu: «Si cela n'a aucun effet, pourquoi y tenez-vous à ce point?» A leur avis, cette mesure n'est pas nécessaire pour éliminer la concurrence en matière de médicaments génériques. Si c'est la raison pour laquelle vous voulez cette mesure, vous perdez votre temps, car vous avez déjà reconnu que cela n'aura pas d'effet marqué sur la concurrence à l'égard des génériques.

Si le projet de loi doit être adopté pour que l'ACIM soit en mesure de planifier l'avenir, pourquoi les statistiques sont-elles si importantes; pourquoi le gouvernement est-il si inflexible lorsque nous tentons de trouver une solution, d'aboutir à un compromis, qui rassurerait toutes les parties? Il est impossible de plaire à tout le monde sur tous les points, mais les consommateurs ne jugeraient pas alors que vous et votre gouvernement ne tenez pas compte de leurs intérêts.

[Text]

Mr. Andre: Senator Olson would understand this. If I am in the gas business in Alberta and I am selling gas—

Senator Frith: Never use hypothetical examples!

Mr. Andre: I am saying that the amount of gas that I will sell will depend on the average winter temperature on a given day—that is the total average; but that will not help anyone one whit to decide whether or not to put on a coat if one is going outside. You keep mixing up averages with specific needs of specific companies, and I am afraid you are painting a distorted picture that does not really open up the opportunity for changes of the kind you are trying to manipulate into suggesting what would be appropriate.

Senator Frith: Well, Mr. Minister, you will not be offended if I say that I think it is not inappropriate that you have chosen gas as a metaphor!

The Chairman: We have a bunch of comedians around here!

Senator Frith: Let me leave this part of it by saying that if I am mixing things up, then so is PMAC, because I am telling you what they told us yesterday.

On the question of the same rules, you give the impression that we are the only ones out of step. That is not right, is it? You do not mean to give that impression. You say that all around the world people are saying, "Canadians want this or that, but they are such bad boys in this area."

Mr. Andre: In terms of using the Patent Act for social purposes? To my knowledge we are, other than some of the Third World countries; but in terms of the OECD, or the G-Seven group, yes.

Senator Frith: I do not really know about that. I thought the impression was that people around the world were not saying, "Have you heard about the Canadians? They use the Patent Act for social purposes", and everyone was saying, "Oh boy, those terrible Canadians, using that for social purposes!" However, if that is all it is, then I move on to another question.

Mr. Andre: Senator, I humbly suggest that if we ask parliamentarians on the Hill, who have been living with this thing for 16 months, to define the details of bill C-22, you would find a tiny percentage could do so—but regarding someone working in downtown London being unaware of Bill C-22, is hardly a revelation.

Senator Frith: I agree with you. It is just that I did not think that everyone around the world was saying that. You never said that. You gave the impression that people in the field around the world thought that people in Canada were out of step and wicked. I will leave this, because your answer was that we use the Patent Act for social purposes. If that is all that is hurting our reputation, then I will leave it at that.

The other point is the question of drug plans. We have had representations and evidence from provinces which indicate that Bill C-22 will have a bad effect on their drug plans

[Traduction]

M. Andre: Le sénateur Olson comprendrait cet exemple. Si j'avais une société pétrolière en Alberta et si je vendais—

Le sénateur Frith: N'utilisez jamais d'exemples hypothétiques!

M. Andre: Je poursuis. Mes ventes de mazout dépendront de la température moyenne en hiver, c'est-à-dire de la température moyenne générale; mais cela ne m'aidera pas du tout à décider si je dois enfiler mon manteau avant de sortir. Vous ne faites aucune distinction entre les moyennes et les besoins précis des sociétés particulières, et je crains que vous ne présentiez une situation fausse qui ne vous permettra pas réellement d'obtenir les changements qui, d'après vous, s'imposent.

Le sénateur Frith: Monsieur le Ministre, vous ne serez pas offensé si je vous dit que je crois que votre exemple ne se prête pas à la situation!

Le président: Tout le monde essaie de dire des drôleries!

Le sénateur Frith: Sur ce point, permettez-moi de terminer en vous affirmant que si je m'embrouille, c'est ce que fait également l'ACIM, car je vous répète simplement ce qu'elle nous a dit hier.

En ce qui concerne les règles générales, vous laissez entendre que nous sommes les seules à les enfreindre. C'est faux, n'est-ce pas? Ce n'est pas ce que vous voulez laisser entendre. Vous dites que dans toutes les régions du monde, des gens disent: «Les Canadiens veulent ceci ou cela, mais ils ne respectent pas ces règles».

M. Andre: Utilisons-nous la Loi sur les brevets à des fins sociales? A ma connaissance, nous le faisons, contrairement à ce qui se produit dans certains pays du Tiers monde; mais en ce qui concerne l'OCDE ou le Groupe des sept, oui.

Le sénateur Frith: Je ne suis pas vraiment au courant de cette question. Je ne croyais pas que les gens des autres pays disaient: «Saviez-vous que les Canadiens utilisent la Loi sur les brevets à des fins sociales»; je croyais qu'on disait: «Ces Canadiens sont terribles; ils utilisent la Loi sur les brevets à des fins sociales!» Toutefois, si c'est ça qui se produit, je passe à une autre question.

M. Andre: Monsieur le sénateur, à mon humble avis, si l'on demandait aux membres du Parlement, qui étudient ces questions depuis 16 mois, de nous exposer, de façon détaillée, le projet de loi C-22, seul un petit nombre d'entre eux serait en mesure de le faire. Toutefois, il n'est guère étonnant qu'un habitant du centre ville de Londres ne soit pas au courant de ce projet de Loi.

Le sénateur Frith: Vous avez raison. Je ne croyais pas que c'était l'avis général. Vous n'avez jamais dit cela. Vous avez laissé entendre que, de façon générale, les gens du milieu croyaient que les Canadiens enfreignaient les règles. Je ne veux plus d'explications, car vous m'avez répondu que nous utilisons la Loi sur les brevets à des fins sociales. Si c'est l'unique point qui nuit à notre réputation, je suis satisfait.

L'autre point que je désirais soulever concerne l'assurance-médicaments. D'après les témoignages des représentants des provinces, le projet de loi C-22 sera préjudiciable aux régimes

[Text]

because of the prices. I take it that your answer is that it will not have any effect on prices, or that it is not anything to worry about.

You mentioned that Auditors General insisted that things should be put in the book. I believe that is what Senator Kirby was getting at. There are two or three areas where PMAC felt that it was bound on the research question. So the question is: "Well, let us put it in the book." You say, "I don't want to put in any numbers", and that the Drug Prices Review Board is there to exercise judgment. Would there be any problem in including in the jurisdiction of the Drug Prices Review Board some overseeing role for research? It is not there. Why cannot we put it in the book?

The Chairman: What clause is that?

Mr. Andre: It is clause 41.25(c) which says—

The Chairman: Let us have the clause on the record.

Mr. Andre: It is clause 41.25(c), which says:

(c) expenditures made by the patentee in Canada towards the cost of research and development relating to medicine.

Senator Frith: That is right, but what does that do? What does that say? Proposed subsection 41.25(1) reads:

Every patentee of an invention pertaining to a medicine shall, in such form and manner and at such times and subject to such conditions as are prescribed, provide the Board with information—

Then you go over to the power of the board. The board has power to do things if information is not provided. However, it does not have power to do anything as a result of research not being done pursuant to that information.

Mr. Andre: That is right.

Senator Frith: That is what I am asking, so I say that it is not in the book.

Mr. Andre: It is a government decision.

Senator Frith: Let's get back to my question. My question is: If the PMAC is sincere, as it appears to be, that it will put up the money for research, and there is an objection to putting actual numbers—10 per cent, 9.8 per cent and so on—in the book, why not give them jurisdiction in proposed section 41.26, which is the next section, and the ability to deal with, not only prices but also with research, and to say, "You are not meeting your commitments on research?" They do not have that power. Is that a drafting error?

Mr. Andre: It is not a drafting error. I would rather have Parliament and governments exercise that judgment rather than the Drug Prices Review Board.

Senator Frith: Then why set up the board at all?

[Traduction]

d'assurance-médicaments car il influera sur les prix. Je présume que vous me répondrez que le projet de loi n'aura aucun effet sur les prix, c'est-à-dire qu'il n'aura aucun effet marqué sur eux.

Vous avez mentionné que les Vérificateurs généraux ont insisté sur le fait que les dépenses doivent être précisées. Je crois que c'est ce que le sénateur Kirby voulait laisser entendre. Sur deux ou trois points, l'ACIM jugeait qu'elle était liée à la question de la recherche. D'une part, on demande d'inscrire les dépenses et, d'autre part, vous dites que vous ne voulez pas le faire et que le Conseil d'examen du prix des médicaments doit faire preuve de jugement. Le fait d'attribuer un rôle de surveillance en matière de recherche au Conseil d'examen du prix des médicaments créerait-il des problèmes? Le Conseil n'a pas ce mandat. Pourquoi ne pouvons-nous pas fournir ces renseignements?

Le président: De quel article s'agit-il?

M. Andre: C'est l'article 41.25(c) qui énonce—

Le président: Indiquons l'article dans le procès-verbal.

M. Andre: C'est l'article 41.25(c) qui énonce:

(c) des informations sur les dépenses de recherche et développement en matière de médicaments qu'ils ont supportées au Canada.

Le sénateur Frith: C'est cela, mais à quoi sert ce paragraphe? Comment se lit-il? Le paragraphe 41.25(1) se lit comme suit:

Les titulaires de brevets portant sur une invention liée à un médicament sont tenus, aux conditions de forme, de temps ou autres présentes, de fournir au conseil les renseignements suivants:—

Puis, vous vous reportez aux pouvoirs du Conseil. Le Conseil a le pouvoir de prendre certaines mesures si on ne lui fournit pas les renseignements nécessaires; cependant, il n'a pas le pouvoir de prendre quelque mesure que ce soit concernant la recherche qui ne serait pas faite suite à l'obtention de ces renseignements.

M. Andre: C'est vrai.

Le sénateur Frith: C'est ce que je vous demande, et je vous dis que ce n'est pas écrit.

M. Andre: C'est la décision du gouvernement.

Le sénateur Frith: Revenons-en à ma question. Ma question est celle-ci: Si l'ACIM est sincère, comme elle semble l'être, dans son engagement à investir des fonds dans la recherche et qu'on s'oppose à préciser des chiffres, 10 p. 100, 9,8 p. 100, etc., dans le projet de loi, pourquoi ne donne-t-on pas au Conseil, dans l'article 41.26, qui est l'article suivant, le pouvoir et la compétence de traiter des questions de prix et aussi de recherche et de dire aux intéressés: «Vous ne respectez pas vos engagements à l'égard de la recherche?» Le Conseil n'a pas ce pouvoir. Est-ce une erreur de rédaction?

M. Andre: Ce n'est pas une erreur de rédaction. J'aimerais mieux que ce soit le Parlement et les gouvernements qui exercent ce pouvoir plutôt que le Conseil d'examen du prix des médicaments.

Le sénateur Frith: Alors, pour quelle raison mettre sur pied le Conseil?

[Text]

Mr. Andre: Because it is looking at prices, not research. The board will measure numbers in terms of research and report on those numbers to Parliament, to the public.

Senator Frith: But not on prices. On prices, the board can do things without going to Parliament.

Mr. Andre: That is right.

Senator Frith: If it can do things on prices without going to Parliament, why cannot it do things on research without going to Parliament?

Mr. Andre: Because they are two different things.

Senator Frith: Of course they are different things, but what is the difference in the principle? If you are reassuring the people of Canada by saying, "Look, we have a board that will look after prices, and we don't want to put anything in the book that sets an amount for research, but we reassure you that that research will happen, just as we reassure you about prices", why not put it in the book?

Mr. Andre: If we were going to delegate that power from government, and I do not know why you would do that—

Senator Frith: You are doing it on prices, why would you not do it with research?

Mr. Andre: Let me finish. If you were going to delegate that power from the government, it would make more sense to delegate it to the Medical Research Council rather than to a board constituted for its abilities, skills and so on to look into prices. The questions of research in dollar amounts, quality, type and so on are questions I would rather have addressed by a different group of people than those who have been assembled for their expertise on the question of consumer pricing. These two areas are quite separate in terms of the kinds of judgments one would want to bring to bear. That is why.

Senator Frith: I do not consider what you have said to be an answer, but I know you do, and we will leave it at that.

On the question of putting things in the book, I have a question in another area. As you know, there has been quite a bit of concern about the effectiveness of the prices review board when it does not appear to have authority to deal with launch price. In other words, the manufacturers do not have to go to the price review board and say, "This is the price at which we propose to launch this drug." We have said to the PMAC that there seems to be some doubt as to whether or not they have to follow this procedure and that the board would not have control over the launch price, that, therefore, they could launch the drug at a high price and say, "Look, we have not increased our price", because they left themselves with a cushion. The reply of the PMAC was, "No, we expect the prices review board to control our launch price." I think there is quite a bit of doubt as to whether that is so. Again, if there is any doubt, and if PMAC is prepared to have the board control its launch price, why not put it in the book and make it perfectly clear?

[Traduction]

M. Andre: Parce qu'il examine les prix, et non pas la recherche. Le Conseil dressera des statistiques sur la recherche et les communiquera au Parlement et au public.

Le sénateur Frith: Mais, pas en ce qui a trait aux prix. Pour ce qui est des prix, le Conseil peut prendre des mesures sans consulter le Parlement.

M. Andre: C'est cela.

Le sénateur Frith: Si le Conseil peut prendre des mesures à propos des prix sans consulter le Parlement, pourquoi ne peut-il pas faire la même chose à propos de la recherche?

M. Andre: Parce qu'il s'agit de deux choses différentes.

Le sénateur Frith: Bien entendu, il s'agit de deux choses différentes, mais le principe n'est-il pas le même? Si vous rassurez les Canadiens en leur disant: «Écoutez, nous avons mis sur pied un Conseil qui examinera les prix et nous ne voulons pas inscrire de chiffres dans le projet de loi qui fixent la quantité de la recherche, mais nous vous promettons que cette recherche sera faite tout comme nous vous rassurons au sujet des prix», alors pourquoi ne pas l'inscrire dans le projet de loi?

M. Andre: Si vous vouliez que le gouvernement délègue ce pouvoir, bien que je n'en comprenne pas la raison...

Le sénateur Frith: Vous le faites pour les prix, pourquoi ne pas le faire également pour la recherche?

M. Andre: Laissez-moi finir. Si vous vouliez que le gouvernement délègue ce pouvoir, il serait plus sensé de le déléguer au Conseil de recherches médicales plutôt qu'à un Conseil constitué pour sa compétence à examiner les prix. J'aimerais mieux confier la question de la recherche, qu'il s'agisse de la quantité en dollars, de la qualité, du genre, etc., à d'autres personnes qu'à un groupe de gens qui est reconnu pour sa compétence en matière de prix à la consommation. Ce sont deux secteurs bien distincts qui nécessitent une qualité de jugement bien différente. Voilà.

Le sénateur Frith: Je ne considère pas ce que vous venez de me dire comme une réponse, mais je sais que, à vos yeux, c'est une réponse, et nous en resterons là.

Revenons-en au projet de loi. J'ai une question dans un autre domaine. Comme vous le savez, on s'inquiète beaucoup de l'efficacité du Conseil d'examen du prix des médicaments, car il ne semble pas avoir de pouvoir concernant le prix de lancement. En d'autres mots, les fabricants ne sont pas tenus de consulter le Conseil d'examen du prix des médicaments et de lui dire: «Voici le prix auquel nous nous proposons de lancer ce médicament». Nous avons dit à l'ACIM que cela ne semblait pas clair s'il fallait que ses membres suivent cette procédure et si le Conseil pourrait exercer un contrôle sur le prix du lancement et que, par conséquent, les membres de l'ACIM pourraient lancer un médicament et que, par conséquent, les membres de l'ACIM pourraient lancer un médicament à un prix élevé et dire: «Voilà, nous n'avons pas augmenté notre prix», parce qu'ils se sont gardés une marge de manœuvre. L'ACIM nous a répondu qu'elle s'attendait à ce que le Conseil d'examen du prix des médicaments exerce un contrôle sur le prix de lancement. Je crois qu'il y a beaucoup d'incertitude à ce sujet. Ici encore, s'il y a des incertitudes et si l'ACIM est d'accord pour que le Conseil exerce un contrôle sur le prix de lancement,

[Text]

Mr. Andre: I think it is there in the consideration—

Senator Frith: Show me.

Mr. Andre: Proposed subsection 41.15(6) reads in part:

—the Board may, to such extent as the Board deems reasonable, take into consideration the following factors:

(a) the costs of making and marketing the medicine; and

(b) such other factors as are prescribed, or in the opinion of the Board, are relevant in the circumstances.

The board will have that power. Clearly, if the board is looking at the prices of all drugs at all times, it covers entry price as well.

Senator Frith: This is significant, if you are saying to Dr. Eastman, "You do have authority over the launch price."

Mr. Andre: The board will be examining the prices of drugs, all drugs. The board will not be setting the prices of drugs. In other words, constitutionally the board cannot operate like for example, the CTC when it says, "You shall charge such and such." What the board can do constitutionally is say, "We are looking at your prices, and if they are out of line we will take certain action." I humbly submit that the mere fact of publishing the report will have a significant moral suasion effect on the companies, and the board will probably not have to utilize its power beyond that point. But if you are suggesting that the board be given the power of fixing prices, it cannot.

Senator Frith: I think there is a case on this very point. The constitutional question would have to turn on what I am suggesting, which is that the government reassure the people about the entry price problem, namely that the board will not be effective because the entry price can be set at whatever the manufacturer wants to set it at. If the government said that it is part of this scheme to roll back prices, to withdraw protection in the event of non-compliance with an order and if they said that there is jurisdiction over price, including the price at which a company wishes to launch a new drug and the increases, then the question for the court will be the same as it will be under the present situation, and that is, what is the pith and substance of the purpose of this legislation? Is it to control prices or is it to provide patent protection and to govern the question of compulsory licensing? What I am saying is this: If the power to control entry prices is unconstitutional, then so is the power that is in this bill to roll back price increases. If you are constitutionally able to control the increase in prices, then you are constitutionally able to control the entry prices. If you are not, then you are not in a position constitutionally to do anything, and you know that we have some evidence with regard to even this offence. I say if you give the board control over entry prices, it will not make things any better or any worse.

[Traduction]

pourquoi ne pas l'inscrire dans le projet de loi et éliminer toute incertitude?

M. Andre: Je crois que cela y figure—

Le sénateur Frith: Montrez-le moi.

M. Andre: Le paragraphe 41.15(6) se lit comme suit:

... le Conseil peut, dans la mesure où il l'estime indiqué, tenir compte des facteurs suivants:

a) les coûts de réalisation et de mise en marché;

b) tel autre facteur qu'il estime pertinent ou qui peut être présent.

Le Conseil aura ce pouvoir. De toute évidence, si le Conseil examine le prix de tous les médicaments en tout temps, cela couvre également le prix de lancement.

Le sénateur Frith: Cela est important, car vous dites au Dr Eastman: «Vous pouvez exercer un contrôle sur le prix de lancement».

M. Andre: Le Conseil examinera le prix des médicaments, de tous les médicaments, il n'établira pas le prix des médicaments. En d'autres mots, sur le plan constitutionnel, le Conseil ne pourra pas procéder comme, par exemple, la CCT qui peut dire: «Vous imposerez tels et tels frais». Sur le plan constitutionnel, ce que le Conseil peut faire, c'est de dire qu'il examine les prix et que, si ces prix sont trop élevés, il prendra certaines mesures. A mon humble avis, je crois que le simple fait de publier le rapport aura un effet de persuasion morale sur les fabricants, et le Conseil n'aura probablement pas à utiliser ses pouvoirs au-delà de cela. Cependant, si vous proposez qu'on accorde au Conseil le pouvoir de fixer les prix, cela ne peut pas se faire.

Le sénateur Frith: Je crois que c'est un point très important. L'aspect constitutionnel entre en jeu dans ce cas-ci, car le gouvernement veut rassurer les gens au sujet du prix de lancement, mais le Conseil ne sera pas efficace parce que les fabricants peuvent fixer ce prix au niveau qu'ils le désirent. Si le gouvernement disait que son plan consiste à faire baisser les prix, qu'il retirerait la protection accordée aux fabricants qui ne se conforment pas à une ordonnance et que le Conseil aurait le pouvoir d'exercer un contrôle sur les prix, y compris le prix de lancement d'un nouveau médicament, et sur les augmentations de prix, alors la question à laquelle les tribunaux devraient répondre est la même que celle qui a cours actuellement, c'est-à-dire, quelle est l'essence et quel est le but de cette loi? Est-ce d'exercer un contrôle sur les prix ou est-ce d'accorder une protection au moyen des brevets et de régler la question des licences obligatoires? En résumé, voici ce que je dis: si le pouvoir d'exercer un contrôle sur le prix de lancement n'est pas constitutionnel, alors le pouvoir de faire baisser les augmentations de prix, qui est inscrit dans le présent projet de loi, l'est également. Si, sur le plan constitutionnel, on peut exercer un contrôle sur les augmentations de prix, alors on peut aussi l'exercer constitutionnellement sur le prix de lancement. Si ce n'est pas le cas, alors, sur le plan constitutionnel, on ne peut rien faire, et vous savez que nous avons quelques preuves de ce genre de situation. A mon avis, si l'on donne au Conseil le pou-

[Text]

Mr. Andre: The board is given the power to remove exclusivity or grant compulsory licences if they find a medicine pertaining to a patent which is being sold in any market in Canada at a price that in the opinion of the board is excessive. It does not matter when that drug is being sold, whether it is a day after, a month after, a year after, 10 years after, 15 years after or 30 years after it reaches the market. So, I do not understand this entry price consideration.

Senator Frith: Then you say that the board does have control over the entry price. If you do say that, then I will move on to the next question.

Mr. Andre: Yes. It matters not when the drug has reached the market. It could have reached the market half an hour ago or 30 years ago. It is still looking at the price.

Senator Frith: So you are satisfied, and you are saying on behalf of the government that the Drug Prices Review Board has all of the power that it needs, namely to withdraw patent protection and to order a change of price in the case of an entry price as well as in the case of a price increase? If that is so, then I am satisfied. However, I think if it had been made clearer, we would not have had this argument. I still think you should make it very clear if that is your intention, because I know there are many people who are not convinced that that is the effect. Therefore, I would ask you to take into consideration simply clarifying something that is already apparently your intention.

The Chairman: Senator Frith, it is 12.30. I do not want to press you but perhaps you could look at your notes and we will return here at 2.00. That was the rule that we made, and I like to keep to rules.

Honourable senators, we will reassemble at 2.00 p.m. Thank you, Mr. Minister.

The committee adjourned.

At 2 p.m. the committee resumed.

The Chairman: We will continue with the minister and his officials. At our adjournment we interrupted Senator Frith, so I ask him to continue.

Senator Frith: Minister, I have one final question, and it is along the same lines that we were discussing before the lunch-break.

In discussing the Senate's amendments in the House in August of this year, you said this:

Under our scheme the drug price review board will be examining these drugs and keeping the price increases of them at less than the cost of living.

I imagine you were referring to one of the criteria.

Mr. Andre: Right.

Senator Frith: However, the section would not have the power to achieve that result. I am wondering if there was a way that we can amend the bill to make sure that what you

[Traduction]

voir d'exercer un contrôle sur les prix de lancement, cela n'améliorera pas la situation, ni ne l'aggravera.

M. Andre: Le Conseil a le pouvoir de retirer l'exclusivité à un fabricant ou d'accorder les licences obligatoires s'il constate qu'un médicament breveté se vend sur n'importe quel marché, au Canada, à un prix jugé excessif. Cela n'a aucune importance si ce médicament se vend un jour, un mois, une année, dix années, quinze années ou trente années après sa mise en marché. Donc, je ne comprends pas ce problème que pose le prix de lancement.

Le sénateur Frith: Donc, vous dites que le Conseil peut exercer un contrôle sur le prix de lancement. Si c'est ce que vous affirmez, je passerai à la question suivante.

M. Andre: Oui, le moment où le médicament a atteint le marché n'a aucune importance. Cela pourrait faire une heure ou trente ans. Le Conseil examine tout de même les prix.

Le sénateur Frith: Ainsi, vous êtes satisfait, et vous dites, au nom du gouvernement, que le Conseil d'examen du prix des médicaments a tous les pouvoirs dont il a besoin, soit de retirer à un fabricant la protection accordée par un brevet et exiger une modification du prix dans le cas d'un prix de lancement ainsi que d'une augmentation de prix? Si c'est le cas, alors je suis également satisfait. Cependant, je pense que, si le projet de loi avait été plus clair, nous n'aurions pas eu cette discussion. Je crois tout de même que vous devriez rendre votre intention très claire, car de nombreuses personnes n'en sont pas convaincues. Par conséquent, je vous demanderais d'envisager de clarifier le texte pour le rendre conforme à votre intention.

Le président: Monsieur le sénateur Frith, il est midi trente. Je ne veux pas vous presser, mais vous pourriez peut-être consulter vos notes, et nous reviendrons ici à 14 heures. Ce sont les règles que nous avons établies, et j'aimerais les respecter.

Honorables sénateurs, nous reviendrons à 14 heures. Merci, monsieur le ministre.

Le comité suspend la séance.

Le comité reprend le travail à 14 h.

Le président: Nous poursuivrons les entretiens avec le Ministre et ses hauts fonctionnaires. Lorsque nous avons suspendu la séance, nous avons interrompu le sénateur Frith. Je vais donc lui demander de continuer.

Le sénateur Frith: Monsieur le ministre, j'ai une dernière question, et elle va dans le même sens que les propos que nous avons échangés avant la pause du midi.

Lorsque vous avez discuté des amendements du Sénat à la Chambre des communes en août de cette année, vous avez dit:

«En vertu de notre plan, le Conseil d'examen du prix des médicaments examinera les médicaments et veillera à ce que les augmentations de prix de ces médicaments soient inférieures au coût de la vie.»

J'imagine que vous faisiez référence à un des critères.

M. Andre: Oui.

Le sénateur Frith: Pourtant, l'article en question ne confère pas au Conseil le pouvoir d'atteindre ce résultat. Je me demande si vous pourriez amender le projet de loi de façon à assurer que ce que vous avez dit à la Chambre se réalisera

[Text]

said in the House can, in fact, happen and that the increases could be kept below the CPI.

Mr. Andre: The reason the wording is in there is that again it gets down to the question of perhaps its philosophy, perhaps its belief, whether or not you accomplish more by having a rigid numerical test that must be met or provide guidelines to direct people on the board to exercise judgement.

Our view was, and still is, that we are better off putting the judgmental options in there. Fixed numbers tend to become floors as well as ceilings. They deny flexibility when frequently flexibility makes the most sense, and, of course, they invite litigation. Our view is that the potential benefits of such a move would not compensate for what might be lost in terms of flexibility, and I do not think that it would achieve a better result.

Let me give you an example of what I mean. We looked at the 1983 figures which Dr. Eastman had put in to come up with his estimate of a \$211 million savings. He did it based on this group of multi-source drugs; in other words, drugs where there was a generic competitor, and he came up with those numbers.

If you look at Table 9.3, which lists those drugs, you will see that while many still have compulsory licences, the drug has been on the market for more than ten years. The reason for that is that frequently on process patents there is more than one patent. There is the original patent for 17 years, and it gets amended and amended and amended. So, we have retained compulsory licencing, but have said that it does not come into play until after ten years.

If you look at the list of drugs in Table 9.3, you can see that most of them would, in fact, be available as generic competitors under Bill C-22. The net effect of those savings, if you will, would represent \$166 million. In other words, only about \$45 million worth of savings would be denied as a result of the changes of Bill C-22 on exclusivity alone. Then you deal with the effect of the drug price review board. There is the judgment question because if you look at inflation over that period of time, if you look at the prices of drugs over that period of time, if you want to use one set of criteria, you come up with a \$200 million saving if you use another set of criteria you come up with a \$60 million saving. Because a lot of the comparisons are international, there are currency fluctuations that alter things day by day, month by month, that come into the judgment. You have to ask if this is a temporary thing because of a currency fluctuation or if this is a fundamental change because of the way the company is selling. Given that province X has suddenly decided that from now on the patients they provide drugs for are going to use this anti-arthritis drug, this anti-inflammatory drug, that gives this company a huge sale which, for volume reasons, allows them to cut down prices.

[Traduction]

effectivement et que les augmentations de prix seront maintenues à des niveaux inférieurs à l'indice des prix à la consommation.

M. Andre: Encore une fois, le libellé du projet de loi est justifié par la philosophie qui le sous-tend. Croyez-vous que vous pouvez obtenir de meilleurs résultats en imposant des chiffres à atteindre ou en fournissant des directives permettant aux membres du Conseil d'exercer leur jugement?

Nous avons pensé, et nous le pensons encore, qu'il vaut mieux nous fier au jugement des membres du Conseil. Des chiffres fixes ont tendance à devenir des niveaux planchers ainsi que des niveaux plafonds. Ils empêchent toute souplesse quand, souvent, c'est ce qu'il faut et, bien entendu, ils donnent lieu à des litiges. Selon nous, les avantages potentiels que pourraient procurer des chiffres ne pourraient pas compenser ce que l'on perdrait en termes de souplesse, et je ne crois pas que l'on atteindrait de meilleurs résultats.

Permettez-moi de vous donner un exemple de ce que je veux dire. Nous avons examiné les chiffres de 1983 que le Dr Eastman a utilisés pour estimer les économies à 211 millions de dollars. Son estimation est fondée sur le groupe des médicaments à fournisseurs multiples, en d'autres mots, les médicaments pour lesquels il y a un produit générique concurrent, et il a établi son estimation de cette façon.

Si vous examinez le tableau 9.3 qui énumère ces médicaments, vous verrez que, malgré le fait qu'un grand nombre d'entre eux sont fabriqués sous licence obligatoire, les médicaments sont sur le marché depuis plus de dix ans. Cela s'explique par le fait que, souvent, dans le cas d'un brevet de procédé, il y a plus d'un brevet. Il y a le brevet original d'une durée de dix-sept ans, que l'on amende plusieurs fois par la suite. Nous avons donc conservé les licences obligatoires, mais nous avons dit qu'elles entraient en jeu seulement après dix ans.

Si vous examinez la liste des médicaments au tableau 9.3, vous verrez que la plupart d'entre eux pourraient en fait être des produits génériques concurrents en vertu du projet de loi C-22. Le résultat net de ces économies représenterait 166 millions de dollars. En d'autres mots, on perdrait environ seulement 45 millions de dollars en économies par suite des changements proposés par le projet de loi C-22 en matière d'exclusivité seulement. Puis, il faut analyser les répercussions de l'établissement du Conseil d'examen du prix des médicaments. C'est une question de jugement, car, si l'on examine la courbe de l'inflation pour cette période, si l'on examine le prix des médicaments pour cette période, selon que l'on utilise un ensemble de critères, on obtient des économies de 200 millions de dollars, ou un autre ensemble de critères, des économies de 60 millions de dollars. Comme un grand nombre des comparaisons se font à l'échelle internationale, il faut tenir compte des fluctuations des devises qui modifient la situation jour après jour, mois après mois. Il faut se demander s'il s'agit d'une situation temporaire à cause d'une fluctuation des devises ou s'il s'agit d'un changement fondamental à cause des méthodes de vente du fabricant. Supposons qu'une province décide soudainement que, à partir de maintenant, les patients à qui elle fournit des médicaments vont utiliser un anti-arthritique donné ou un anti-inflammatoire donné. Cela permet au fabricant

[Text]

There are those kinds of considerations that come into play. To try to codify them in a rigorous numerically triggered formula for what is allowed and what is not allowed would be exceedingly difficult, and in some instances, unfair. In some instances it would be too generous, and we do not have to worry about litigation in those cases, but if it is unfair there certainly would be litigation.

That is the reason why we have kept the language in there. In my opinion the test was a question put to Dr. Eastman: Do you think it will work? He said yes. He could be wrong, in which case, under the review provisions, we will be able to take remedial action. It is a judgment, I agree, but it is one we make not based on strictly visceral feelings. It is looking at what we think would have applied had Bill C-22 been in place from 1969 until 1983.

Senator Frith: Minister, it seems to me that you will have to amend one thing or the other. Maybe you are saying that you are amending, but you will either have to amend Bill C-22 or amend what you said in the House. Bill C-22, unamended, does not support the statement that the drug price review board will be examining these drugs and keeping the price increase of them at less than the cost of living. You cannot say that with the way Bill C-22 is and the way you have just explained it. So you will have to amend one or the other.

Of course, since I think that this statement in the house was bound to be reassuring to the Canadian public, I would urge you to amend the bill so that what you say is true. In other words, that the prices will be kept at less than the cost of living. But you have to amend one or the other.

Mr. Andre: I meant that in a generic sense—pardon the expression. But globally, I believe that statement is true. I do not believe that statement is true for every drug. Some drugs will be less than the price of inflation; some will be more, globally. I do not know how you write into legislation—

Senator Frith: Maybe you should amend this, then.

Mr. Andre: My statement was about drugs, generally; but I did not mean to say—and if I did, I will certainly amend my comments in the house—that each and every drug will not increase more than the rate of inflation. I meant that collectively, overall for the 1,500 drugs on the market, that the prices will be kept less than the rate of inflation. I based that on the guidelines that we are providing in the legislation to direct the Drug Prices Review Board, comments from Dr. Eastman that he thinks that that is appropriate and achievable and comments from the industry that they think that they can live with that.

[Traduction]

d'accroître ses ventes et de diminuer ses prix à cause du volume des ventes.

Toutes les considérations de ce genre entrent en jeu, et il serait très difficile et, dans certains cas, inéquitable, d'essayer de les codifier en une formule numérique rigide établissant ce qui est permis et ce qui n'est pas permis. Dans certains cas, la formule serait trop généreuse, et nous n'aurions pas à nous préoccuper des litiges, mais, si elle était inéquitable, elle donnerait certainement lieu à des litiges.

C'est pourquoi nous avons rédigé le projet de loi de cette façon. A mon avis, le test est la question que l'on a posée au Dr. Eastman: «Pensez-vous que cela fonctionnera?» Il a répondu par l'affirmative. Il pourrait avoir tort, et, si c'était le cas, nous pourrions prendre des mesures correctives en vertu des clauses de révision. Je conviens qu'il s'agit d'un jugement, mais c'est un jugement qui n'est pas strictement fondé sur des impressions, mais également sur ce que nous pensons qui se serait passé entre 1969 et 1983 si le projet de loi C-22 avait été en vigueur.

Le sénateur Frith: Monsieur le ministre, il me semble que vous devrez amender une chose ou l'autre. Vous devrez soit amender le projet de loi C-22 soit modifier ce que vous avez dit à la Chambre des communes. Sans amendements, le projet de loi C-22 n'assure pas que le Conseil d'examen du prix des médicaments examinera ces médicaments et maintiendra les augmentations de prix au-dessous du coût de la vie. Vous ne pouvez pas affirmer cela en nous présentant le projet de loi C-22 dans sa forme actuelle et en nous donnant les explications que vous venez de nous donner. Il vous faudra amender une chose ou l'autre.

Évidemment, comme je crois que cette déclaration à la Chambre des communes visait à rassurer le public canadien, je vous prie instamment d'amender le bill de façon à rendre vrai ce que vous disiez. En d'autres mots, que l'augmentation des prix restera inférieur à celui du coût de la vie. Mais vous devez amender l'un ou l'autre.

M. Andre: J'ai dit cela d'une façon générique—pardonnez-moi ce jeu de mots. Mais dans l'ensemble, je crois que mon affirmation est vraie. Je ne crois pas que ce soit vrai pour chaque médicament. Le coût de certains médicaments va grimper moins vite que le coût de l'inflation et ce sera le contraire pour d'autres médicaments. Je ne sais pas comment on introduit dans une loi...

Le sénateur Frith: Peut-être que vous devriez amender cela, alors.

M. Andre: Ma déclaration s'appliquait aux médicaments en général, mais je ne voulais pas dire, et si c'est ce que j'ai dit, je vais sûrement corriger mes propos à la Chambre, que chacun des médicaments n'augmentera pas plus que le taux d'inflation. Je voulais dire que dans l'ensemble, pour les 1500 médicaments sur le marché, l'augmentation des prix serait inférieure à celle de l'inflation. J'ai appuyé ma déclaration sur les lignes directrices que nous fournissons dans le projet de loi pour diriger le Conseil d'examen du prix des médicaments, sur les commentaires de M. Eastman, à l'effet qu'il croit que c'est raisonnable et atteignable, et sur des commentaires de l'industrie à l'effet que celle-ci peut vivre avec cela.

[Text]

Senator Frith: It is only one of the things that they are to look at, is it not? Again, in order to reassure the consumer you are not prepared to amend the bill—because you could. That would not be a terribly complicated thing. This test about inviting litigation is one that I find hard to follow.

Mr. Andre: Do not declare your conflict of interest here, now.

Senator Frith: No.

Mr. Andre: You are a lawyer, I understand.

Senator Frith: Well, that is why—I am a lawyer. I do not understand why a formula that serves one side and does not serve another invites litigation anymore than if it is the other way around.

Nevertheless, you are not prepared to say that you would give them that discretion and that judgment other than to say, “In no case shall a price increase be more than,” as you said here, or that “it will always be less than the cost of living.”

Mr. Andre: Not for each and every drug.

Senator Frith: Are you prepared to say it for the whole, then? Would you be prepared to put in the legislation that at the end of the year that globally, or however you want to put it, the increase was not more than the cost of living? That might be even more reassuring than the statement that you have made in the house.

Mr. Andre: I do not know how one would enforce something like that.

Senator Frith: Just the same enforcement that you have in the bill now. It is a guideline for them.

The Chairman: May I help you, Mr. Minister?

Mr. Andre: Sure.

The Chairman: You have already done it on the calculation that you have made of the effects of the Drug Prices Review Board. You have three assumptions there.

Mr. Andre: I cannot guarantee in legislation—

The Chairman: Wait a minute. You have three assumptions there. The first assumption is that taking the drugs as a group, they are no higher than the CPI over the period of study. That was one assumption that you made to get those numbers.

Mr. Andre: Yes.

The Chairman: So you have already done it. And then you went on and made a couple of other assumptions. So it is not difficult.

If I may, when you appeared before the committee of the Senate—and in this context—you made that clear. You said at that time—and I am quoting you:

Under the legislation the Drug Prices Review Board will have a mandate to examine the prices of all drugs and to keep the prices less than the rise in the increase in inflation.

That was your statement.

Mr. Andre: That is right.

[Traduction]

Le sénateur Frith: C'est une seule des choses qu'ils auront à examiner, non? Encore une fois, afin de rassurer le consommateur, vous n'êtes pas prêt à amender le projet de loi, car vous le pourriez. Ce ne serait pas tellement compliqué. Ce test à propos d'inviter les litiges, je ne le comprends pas très bien.

M. Andre: Ne déclarez pas votre conflit d'intérêt ici, maintenant.

Le sénateur Frith: Non.

M. Andre: Vous êtes un avocat, je crois.

Le sénateur Frith: Bien, c'est pour cela—je suis un avocat. Je ne comprends pas comment une formule qui sert l'intérêt d'une des parties et ne sert pas l'intérêt de l'autre invite le litige davantage que si c'était le contraire.

Néanmoins, vous n'êtes pas prêt à dire que vous leur accorderiez ces pouvoirs et cette autorité autrement que de dire, «Dans aucun cas une augmentation de prix ne pourra être supérieure à,» comme vous avez dit ici, ou que «sera toujours inférieure à l'augmentation du coût de la vie».

M. Andre: Pas pour chaque médicament.

Le sénateur Frith: Êtes-vous prêt à dire dans l'ensemble, alors? Seriez-vous prêt à indiquer dans la loi qu'à la fin de l'année, globalement ou de la façon que vous voudrez le dire, l'augmentation ne sera pas supérieure à celle du coût de la vie? Ce serait même plus rassurant que la déclaration que vous avez faite en Chambre.

M. Andre: Je ne vois pas comment quelqu'un pourrait légiférer sur cette question.

Le sénateur Frith: Les mêmes obligations que vous avez dans le projet de loi maintenant. C'est une directive pour eux.

Le président: Puis-je vous aider, M. le ministre?

M. Andre: Bien sûr.

Le président: Vous l'avez déjà fait lorsque vous avez calculé les effets du Conseil d'examen du prix des médicaments. Vous avez trois hypothèses ici.

M. Andre: Je ne peux pas garantir dans la loi...

Le président: Un instant s'il vous plaît. Vous avez trois hypothèses ici. La première, c'est qu'en considérant les médicaments dans l'ensemble, l'augmentation des prix n'est pas supérieure à l'IPC durant la période étudiée. C'était une hypothèse que vous avez formulée pour arriver à ces chiffres.

M. Andre: Oui.

Le président: Alors vous l'avez déjà fait. Et ensuite vous avez continué, vous avez formulé quelques autres hypothèses. Ce n'est donc pas difficile.

Si vous me permettez, lorsque vous avez témoigné devant le comité sénatorial, et dans ce contexte, vous avez été très clair. Vous avez dit à ce moment-là—et je vous cite:

En vertu de la loi, le Conseil d'examen du prix de tous les médicaments aura le mandat d'examiner les prix de tous les médicaments et de garder l'augmentation des prix à moins de l'augmentation de l'inflation.

C'étaient vos propres paroles.

M. Andre: C'est exact.

[Text]

The Chairman: The public generally are under the impression that there is an absolute cap on increases in drug prices.

Senator Kirby: So is the industry.

The Chairman: And the industry believes so too, because they said so yesterday.

Mr. Andre: I believe so too, and I believe that the legislation accomplishes that. The question is: Is it improved by language that somehow triggers penalties? Let me give you some hypothetical situations where it might prove difficult, if I might.

The Chairman: But here, going backward, they were in excessive inflation.

Mr. Andre: That is right.

The Chairman: Even when they were under the competition, and world prices—

Mr. Andre: Only a small portion were under competition.

The Chairman: But nevertheless, they were there. What I am saying to you is that you tell people that you have an absolute cap—the industry says that they have an absolute cap—but when you look at the legislation, because of the way it is drafted it leaves it open to people to be concerned about it. It is not hard to change.

Mr. Andre: Well, senator, it becomes a judgment call whether change is an improvement or not. I do not believe that a change will be an improvement in terms of comfort, the ability of the board to administrate or in terms of the objectives of the bill.

Let me give you a hypothetical situation. One of the requirements for the generic importers to operate is to find some country which permits the manufacture of fine chemicals by someone who does not hold the patent. One of the main sources of that was Italy for a number of years—Mussolini changed the law in 1939 to allow that. But under pressure from their partners in the European Community, Italy has changed the law. So that the Italian companies which are in the process of getting out of that business will no longer be available to generic importers as a source of those fine chemicals. It is within the realm of possibility that actions under GATT, or any actions, could result in the source of imported fine chemicals drying up quickly, which would be an external event that could make it impossible to meet criteria written into the act, which would trigger certain actions that would be plainly unfair.

I am simply arguing for and believe strongly that we are much better off with legislation written in the form it is, the assurance of the individual head of the organization and the ability of Parliament and the public to check on an annual basis, by virtue of returns before Parliament, on the effectiveness of this mechanism to provide the kind of policing and assurance that is more valuable than language changes that bring forward numerical triggers.

[Traduction]

Le président: Dans l'ensemble, le public a l'impression qu'il y a une limite absolue à l'augmentation du prix des médicaments.

Le sénateur Kirby: Comme l'industrie.

Le président: Et l'industrie est aussi sous la même impression parce que c'est ce qu'ils ont dit hier.

M. Andre: C'est ce que je crois aussi, et je crois que la loi va obtenir ce résultat. La question est la suivante: est-ce qu'elle est améliorée par un langage qui fait intervenir des pénalités? Laissez-moi vous présenter une situation théorique où ça pourrait se révéler difficile, si vous me permettez.

Le président: Mais ici, en rétrospective, ils dépassaient le coût de l'inflation.

M. Andre: C'est exact.

Le président: Même quand il y avait de la concurrence, et les prix mondiaux...

M. Andre: Une petite partie seulement des médicaments était en concurrence.

Le président: Mais néanmoins, il l'étaient. Ce que je vous dis, c'est que vous dites au monde que vous placez une limite absolue, l'industrie dit qu'elle a une limite absolue. Mais quand on examine la loi, de la façon qu'elle est rédigée, les gens peuvent craindre que ce ne soit pas le cas. Ce n'est pas dur à corriger.

M. Andre: Bien, M. le Sénateur, ça devient une question de jugement, de savoir si un changement constitue une amélioration ou pas. Je ne crois pas qu'un changement constituerait une amélioration en termes de réassurance, que ça améliorerait l'aptitude du conseil à administrer, ou en termes d'objectifs du bill.

Laissez-moi vous présenter une situation théorique. Une des exigences faites aux importateurs de médicaments génériques, c'est de trouver un État qui permet la fabrication de produits chimiques fins par quelqu'un qui ne détient pas de brevet. Une des principales sources était l'Italie pendant nombre d'années—Mussolini a amendé la loi en 1939 de façon à permettre cela. Mais sous la pression exercée par les partenaires de la Communauté européenne, l'Italie a amendé la loi à nouveau. C'est ainsi que les compagnies italiennes qui s'apprentent à se retirer de ce marché ne seront plus au service des importateurs de médicaments génériques comme source. Il est envisageable que des mesures prises en vertu du GATT, ou toute autre mesure, pourraient se traduire par un tarissement très rapide de la source en produits chimiques fins importés et il s'agirait alors d'un événement extérieur qui rendrait impossible l'atteinte des critères énoncés dans la loi et qui déclencherait certaines actions carrément injustes.

Je fais simplement valoir, et j'y crois fermement, qu'il est nettement préférable d'avoir une loi rédigée dans sa forme actuelle, l'assurance que le directeur du conseil, ainsi que le Parlement et le public, peut vérifier tous les ans, par l'examen des rapports présentés au Parlement, l'efficacité de ce mécanisme à assurer une certaine réglementation et une protection qui est plus valable que les formulations faisant appel à des mécanismes automatiques dès qu'une valeur est atteinte.

[Text]

Also, I repeat, I think there is a good prospect that, when you do that that becomes a floor. Automatically, you get CPI increases regularly by everyone. Those may not be justified either.

The Chairman: Well, you can leave the other alternatives. You have such confidence in Dr. Eastman, that what we are suggesting to you, Mr. Minister, is that you carry out what you said to the committee, to the public and the House of Commons by putting a cap in, leaving all of the other ones there, and that you say that you will take all of these other things into consideration but in no case will increases exceed the increase in the cost of living.

Mr. Andre: But in some cases it may be appropriate that they do.

The Chairman: Well, then, you should not have said that they would not. You left the impression with the industry—and throughout the breadth of this land there are a lot of people concerned about drug price increases—Mr. Minister, that there is an absolute fact that they can rely on and that is that the increase will not exceed that of the CPI.

Mr. Andre: I have made the statement because I firmly believe that it is true—

The Chairman: But it is not provided—

Mr. Andre: ... that globally, in terms of the 1,500 or 1,600 drugs on that will be true. I have not made the statement that it will be true for each and every drug.

The Chairman: I did not say that you had. I will not argue with you; I am just saying to you that the impression that you have given and the statements that you have made are not carried out in the legislation. I apologize, Senator Frith.

Senator Frith: Mr. Andre, I have asked you a whole series of questions based on what the general understanding of the people, the understanding of consumers, the understanding of the members of this committee, the understanding of the members of PMAC, has been on all of these things. That is why we hoped that, since they all feel that way, you would not have any objection to putting it in the book; in other words, making it clear that their impression of the legislation was, in fact, supported by the legislation, which it is not.

Anyway we have another "Nyet". I must say that I have finished with this with the recollection of a sign I once saw in a complaints department, which was there, I suppose, to weed out some of the complainers, and that sign said: "There is no damn reason for it; it's just policy."

Mr. Andre: It is policy. As Senator Kirby said earlier, he is aware of the process, having been within government. Let me assure you that, in the many, many months we have been considering this matter, and through all of the cabinet procedures, which Senator Kirby is well aware of, and the discussions and the details, and so forth, those questions were not forgotten. But at some point in time one must make a decision because

[Traduction]

En outre, je le répète, je crois qu'il y a des bonnes chances que quand vous faites cela, ça devient un plancher. Vous obtenez automatiquement des augmentations de tout le monde qui sont égales à l'augmentation de l'IPC. Ces augmentations peuvent très bien ne pas être justifiées.

Le président: Bien, vous pouvez écarter les autres solutions d'urgence. Vous avez une telle confiance dans M. Eastman, que nous vous suggérons à vous, M. le Ministre, c'est d'appliquer ce que vous avez déclaré devant le comité, devant le public et devant la Chambre des communes, en imposant un maximum, tout en laissant les autres mesures en place, et que vous disiez que vous allez tenir compte de tous ces facteurs, mais qu'en aucun cas, les augmentations ne dépasseront l'augmentation du coût de la vie.

M. Andre: Mais dans certains cas, il est-être normal que ces augmentations soient supérieures.

Le président: Dans ce cas, vous n'auriez pas dû dire qu'ils ne le feraient pas. Vous avez donné l'impression à l'industrie et à tout le monde au pays, et il y a beaucoup de gens qui sont préoccupés par les augmentations des coûts des médicaments, M. le Ministre, qu'il est une chose sur laquelle les gens peuvent absolument compter, c'est que l'augmentation ne dépassera pas celle de l'IPC.

M. Andre: J'ai fait cette déclaration parce que j'y crois fermement.

Le président: Mais ce n'est pas prévu ...

M. Andre: ... que, dans l'ensemble, pour les 1,500 ou 1,600 médicaments, cette affirmation va se vérifier. Je n'ai pas dit que ce serait vrai pour chacun des médicaments.

Le président: Je n'ai pas dit que c'est ce que vous aviez dit. Je ne veux pas discuter de cela avec vous, je vous dis simplement que l'impression que vous avez laissée et que vos déclarations ne sont pas reflétées par le projet de loi. Je m'excuse, sénateur Frith.

Le sénateur Frith: Monsieur Andre, je vous ai adressé toute une série de questions fondée sur l'idée que se font les gens, les consommateurs, les membres de ce comité, les membres de l'ACIM, de ces questions. C'est pourquoi nous espérons que, puisque tous sont du même avis, vous n'auriez aucune objection à coucher cela par écrit. En d'autres termes, de montrer clairement que l'impression qu'ils avaient des mesures proposées était supportée de fait par les mesures législatives, ce qui n'est pas le cas.

De toute façon, nous essayons un autre «Nyet». Pour terminer, je vais vous raconter une anecdote. C'est que j'ai déjà vu une affiche dans un bureau des plaintes qui avait été disposée, j'imagine, pour éliminer certains des mécontents; l'affiche disait: «Il n'y a aucune raison; c'est juste la politique du magasin.»

M. Andre: C'est bien une politique. Comme le sénateur Kirby l'a dit plus tôt, il est au courant du processus, puisqu'il a fait partie du gouvernement. Laissez-moi vous assurer qu'au cours des très nombreux mois que nous avons mis à étudier cette question et durant toutes les procédures au Cabinet, dont le sénateur Kirby a pleine conscience, ainsi que lors des discussions, etc., ces questions n'ont pas été oubliées. Mais il vient un

[Text]

that is what one is elected to do. We have made that decision. I believe it is the right decision while conceding that, sometimes, people who do not share my beliefs can do so for legitimate reasons.

The Chairman: Senator Olson.

Senator Olson: We have been told over and over again in this committee, and in the other committee—although I was not a member of the other committee—that one of the main cornerstones of this legislation insofar as protection to the consumer is concerned will be the activities of the Patented Medicine Prices Review Board.

Yesterday I asked representatives of the PMAC what I am about to ask you, and that is whether you believe you have the constitutional authority to give a board those kinds of powers.

I think you said earlier today that you accept that the government does not have the constitutional competence to give a board price control powers.

Mr. Andre: Yes.

Senator Olson: Therefore the board will not be able to make a direct order, yet at the top of page 18 of the bill, it states:

—the Board may, by order

(d), direct the patentee to cause the price at which the patentee sells the medicine in the market referred to in paragraph (b) to be reduced to such extent as is specified in the direction—

The bill gives the board the power to have the prices reduced to the extent of what it thinks is permissible and not excessive.

I do not understand why you want to give this kind of power to a board if, as you said this morning, you do not believe the federal government has the competence to give a board such authority.

Mr. Andre: By "set prices" I mean in the same vein as the CRTC sets telephone rates. Clearly that is a federal government authority. It is a federal work. The federal government delegated that to another body, which sets the rates after hearings.

Provinces do the same within their regime. We do not have the constitutional authority to set the rate.

When the bill was introduced in 1969 to change the Patent Act to allow compulsory licensing, that, in fact, was challenged in the courts. The plaintiff argued that what the government was doing was using the Patent Act to effect prices, and that that was unconstitutional because the federal government did not have the constitutional competence. The court ruled that, in fact, the federal government could not set prices but could take action within its regime, which is patents. To be sure, that was designed to have an effect on prices, but, in fact, the federal government was not setting prices.

[Traduction]

moment où il faut prendre une décision car c'est la raison pour laquelle on a été élus. Nous avons pris une décision. Je crois que c'est la bonne, mais je reconnais que, parfois, des gens peuvent ne pas partager mon opinion pour des raisons légitimes.

Le président: Sénateur Olson.

Le sénateur Olson: On nous a répété très souvent devant ce comité comme devant l'autre, bien que je n'aie pas été un membre de l'autre comité, qu'une des clés de voûte de cette mesure législative en ce qui concerne la protection des consommateurs porte sur les activités du Conseil d'examen des prix des médicaments brevetés.

J'ai adressé une question hier à des représentants de l'ACIM, et je vais vous la poser à vous aussi: Croyez-vous avoir les pouvoirs constitutionnels pour accorder ce genre d'autorité à un conseil?

Je crois que vous avez déclaré plus tôt aujourd'hui que vous reconnaissez que le gouvernement n'a pas la compétence constitutionnelle pour accorder à un conseil des pouvoirs de contrôle des prix.

M. Andre: Oui.

Le sénateur Olson: Donc, le Conseil ne pourra pas imposer des ordonnances, mais pourtant à la page 18 du projet de loi, on lit:

... le Conseil peut

(d), indiquer à un détenteur de brevets de réduire le prix d'un médicament désigné à l'alinéa (b) dans la mesure indiquée dans la directive...

Le Projet de loi accorde au Conseil le pouvoir de réduire les prix jusqu'à un niveau acceptable et qui n'est pas excessif.

Je n'arrive pas à comprendre pourquoi vous voulez accorder ce genre de pouvoirs à un conseil si, comme vous l'avez dit ce matin, vous ne croyez pas que le gouvernement fédéral a l'autorité de déléguer ces pouvoirs.

M. Andre: Par «prix fixés», je pense à l'action du CRTC qui établit les tarifs pour les communications téléphoniques. Il s'agit sans aucun doute d'un pouvoir du gouvernement fédéral. C'est un organisme fédéral. Le gouvernement fédéral a délégué ces pouvoirs à un autre organisme, qui fixe les taux après la tenue d'audiences.

Les provinces font la même chose à l'intérieur de leur propre juridiction. Nous n'avons pas d'autorité constitutionnelle d'établir des tarifs.

Quand le Projet de loi a été introduit en 1969, qui visait à modifier la Loi sur les brevets pour permettre l'enregistrement obligatoire, cette mesure a été contestée devant les tribunaux. Le plaignant faisait valoir que ce que le gouvernement faisait, c'était d'utiliser la Loi sur les brevets pour contrôler les prix, et que cela était inconstitutionnel parce que le gouvernement fédéral n'en avait pas la compétence constitutionnelle. La Cour a jugé que, de fait, le gouvernement fédéral ne pouvait pas établir de prix, mais qu'il pouvait adopter des mesures à l'intérieur des ses propres compétences, notamment le secteur des brevets. Bien entendu, cela était conçu pour avoir un effet sur

[Text]

That is what we will delegate to the Patent Medicine Prices Review Board. In a sense, the exclusivity we have delegated to that board might be denied by those whose price behaviour was inappropriate, according to the board, which will be bound by certain criteria, including comparisons of cost of production, CPI, and so forth.

Senator Frith: That is my point on entry price. It is either good or bad. It is not right to keep entry prices out just because of constitutionality.

Mr. Andre: My argument is that it deals with entry prices. This covers the price, whether it is at the time of entry, three years later or 13 years later. It deals with it over the entire period.

If one has in one's mind a model that says you come in at such-and-such a price, and thereafter you escalate at CPI, the determination of that first point becomes very significant because it is exponential after that at the CPI rate. That, of course, is not what we intended to do. The intent was to look at the prices, make the international comparisons, consider other factors, and so forth, as well as the CPI.

The Chairman: That is what we suggested to you. We suggested to leave all those things but, in no circumstances, could it exceed. That does not say it could not be lower, but in no circumstances could it exceed. That, if I may say, Mr. Minister, is in accord with your statement, but the way you are doing this is leaving it open for me to argue on behalf of my clients that if they take every criterion into consideration, the weight of the criteria set out for the board to look at, and if every one of those criteria points to a higher price than the CPI, and only one of the factors is up, the board cannot touch the price.

Mr. Andre: That may be appropriate in terms of an individual drug, senator. How does one know it is not appropriate if the supply of the raw materials that go into that particular drug is affected in one way or another?

The Chairman: But if Dr. Eastman is going to look only at the whole spectrum, and only look at CPI against the whole spectrum, then he may as well leave it out altogether.

Mr. Andre: No, he is going to be looking at individual drugs.

The Chairman: But he has to have that in respect of a single drug to determine all of these other factors, because they have to have similar therapeutic value, and all of these other things. He cannot look at the spectrum.

Mr. Andre: No, individual drugs. I am saying that, on an individual drug basis, the increase might be higher than the

[Traduction]

les prix, mais en fait, le gouvernement fédéral n'établissait pas de prix.

C'est ce que nous entendons faire avec le Conseil d'examen du prix des médicaments. D'une certaine façon, l'exclusivité que nous nous trouvons à accorder au Conseil pourrait être critiquée par ceux qui fixent des prix inappropriés, aux yeux du Conseil, lequel sera d'ailleurs tenu de respecter certains critères, notamment des comparaisons des coûts de production, l'IPC, etc.

Le sénateur Frith: C'est le point que je veux faire valoir à propos du prix d'entrée. C'est bien ou non. Ce n'est pas correct d'écarter du revers de la main la notion de prix d'entrée juste pour des questions de constitutionnalité.

M. Andre: Je veux faire valoir que cela a trait aux prix d'entrée. Cela couvre le prix, que ce soit au moment de l'entrée, trois ans plus tard ou 13 ans plus tard. Il n'y a pas de délai.

Si on pense en termes d'un modèle fixant des prix à l'entrée et qui prévoit une escalation des coûts équivalents à l'IPC, le calcul de cette valeur initiale devient très important parce qu'on obtient une croissance exponentielle à partir de là avec l'application de l'IPC. Ce n'est évidemment pas ce que nous avons en tête. Ce que nous comptons faire, c'était d'examiner les prix, de faire des comparaisons à l'échelle internationale, de prendre d'autres facteurs en considération, etc., notamment l'indice des prix à la consommation.

Le président: C'est ce que nous avons suggéré. Nous vous avons suggéré de laisser toutes ces choses, mais en aucune circonstance, d'obtenir de dépassement de coûts. Cela ne signifie pas que les prix pourraient être inférieurs, mais en aucun cas pourraient-ils excéder l'IPC. Cela, si vous me permettez de le faire remarquer, Monsieur le Ministre, est en accord avec votre déclaration, mais de la façon que vous procédez, vous me donnez la possibilité de faire valoir, dans l'intérêt de mes clients, que s'ils prennent tous les critères en considération, l'ensemble des critères que le Conseil doit examiner et si chacun de ces critères justifie un prix supérieur à l'IPC et qu'un seul de ces facteurs soit en progression, le Conseil ne peut pas intervenir quant au prix.

M. Andre: Cela peut se vérifier dans le cas d'un médicament donné, Monsieur le sénateur. Comment peut-on savoir qu'un prix n'est pas approprié si la fourniture des produits bruts qui entre dans la composition de ce médicament est modifiée d'une façon ou d'une autre?

Le président: Mais si le docteur Eastman doit envisager tout le spectre des possibilités, et n'opposer que l'IPC à cette masse de critères, alors il serait peut-être mieux de ne toucher à rien du tout.

M. Andre: Non, il n'étudiera pas des médicaments un à un.

Le président: Mais c'est ce qu'il faut qu'il ait, par rapport à un seul médicament, pour déterminer tous ces autres facteurs, parce qu'ils doivent avoir une valeur thérapeutique semblable et toutes ces autres choses. Il ne peut pas envisager tout le spectre.

M. Andre: Non, médicaments individuels. Je dis que quand on considère les médicaments un à un, l'augmentation peut

[Text]

CPI. On an individual drug there may be a decrease appropriate as a result of factors that are considered.

What I am saying is that it is my firm belief that, in a global sense, the prices will be kept level.

The Chairman: There is no use arguing. I think the interpretation of this proposed section honestly made by others will be different from that which you have just expressed.

Senator Olson: I should like to get back to establish what you have just been trying to tell us, and that is that this board, whatever factors it takes into account, will decide whether the price of a drug is excessive or not.

Mr. Andre: Yes.

Senator Olson: So, whatever authority you give to enforce a reduction in price is to attempt to do indirectly under the Constitution what you cannot do directly under the Constitution.

Mr. Andre: That was the argument put forward on the case that was litigated, and the courts found that it would be appropriate.

Senator Olson: Have you sought provincial authority to enforce what the board's powers will be?

Mr. Andre: We do not need it.

Senator Olson: You think you do not need it?

Mr. Andre: That is what the Department of Justice tells us.

Senator Doody: Mr. Chairman, a little while ago in a discussion with the witness, you mention the fact that "we" had suggested thus and so. I do not know if you were referring to the several senators here, but certainly you were not referring to "we" as a committee. Some of us on this side feel that the bill is just fine.

The Chairman: I am not surprised at that.

Senator Doody: I do not want the record to show that "we" as a group share the same opinion.

The Chairman: I said "we" meaning the people who were asking the questions. That is a good correction which I hope you noted, Mr. Minister.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I am glad to be able to be here, having asked questions on the first round on the basis that I was going to leave at 12:00 o'clock.

I want to ask a couple of quite different questions both concerning the matter of control of conduct of drug companies. My first question relates to the matter of the House of Commons procedure. It is an ancient principle, which I know has been asserted many times—very often by the Honourable Erik Nielsen—that the House of Commons is master of its own procedure. That is a very good principle. If we look at this bill, at the bottom of page 25 and over on to page 26, we find that Parliament, that is, Her Majesty, The Senate and the House of Commons, will enact that:

[Traduction]

être supérieure à l'IPC. Avec un médicament donné, on peut observer une diminution du prix par suite du jeu de facteurs qui sont considérés.

Ce que je dis, c'est que je crois fermement que dans l'ensemble, les prix resteront stables.

Le président: Ça ne sert à rien de discuter. Mais je crois que l'interprétation de cet article proposé qui sera donnée de bonne foi par les autres diffèrera de celle que vous nous avez présentée.

Le sénateur Olson: J'aimerais revenir un peu en arrière et tenter d'établir ce que vous avez essayé de nous dire, c'est-à-dire que ce conseil, qu'importent les facteurs considérés, décidera si le prix d'un médicament est excessif ou pas.

M. Andre: Oui.

Le sénateur Olson: Donc, les pouvoirs que vous accorderez au Conseil pour réduire les prix constitue une tentative d'obtenir indirectement, en vertu de la Constitution, ce que vous ne pouvez pas obtenir directement en vertu de la Constitution.

M. Andre: C'est l'argument qu'on avait fait valoir dans la cause portée en litige et la Cour a jugé que ce serait approprié.

Le sénateur Olson: Avez-vous tenté d'obtenir des autorisations des provinces pour l'application des pouvoirs du Conseil?

M. Andre: Nous n'en avons pas besoin.

Le sénateur Olson: Vous croyez que vous n'en aviez pas besoin?

M. Andre: C'est ce que le ministère de la Justice nous dit.

Le sénateur Doody: M. le président, dans un échange que vous avez eu un peu plus tôt avec le témoin, vous mentionniez le fait que «nous» avions suggéré ça et ça. Je ne sais pas si vous faisiez allusion à plusieurs des sénateurs ici, mais sans doute ne faisiez-vous pas référence au comité quand vous parliez de «nous». Certains d'entre nous, de notre côté, trouvons que le projet de loi est tout à fait convenable.

Le président: Ça ne me surprend pas.

Le sénateur Doody: Je ne veux pas qu'il soit inscrit que «nous», comme groupe, partageons la même opinion.

Le président: J'ai dit «nous» en parlant des gens qui posaient les questions. C'est une bonne mise au point dont vous aurez tenu compte, j'espère, M. le Ministre.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je suis content de pouvoir être parmi vous, ayant déjà posé des questions au cours de la première ronde, car je devais m'absenter à midi.

J'aimerais demander quelques autres questions, tout à fait différentes, concernant le contrôle de la conduite des compagnies pharmaceutiques. Ma première question a trait à la procédure suivie par la Chambre des communes. C'est un vieux principe, qui a été souvent appliqué, et très souvent par l'Honorable Erik Nielsen, que la Chambre des communes a libre autorité sur sa procédure. C'est un excellent principe. Si nous considérons ce projet de loi, nous voyons au bas de la page 25 et en haut de la page 26 que le Parlement, c'est-à-dire sa Majesté, le Sénat et la Chambre des communes, voteront que:

[Text]

On the expiration of nine years after section 41.11 comes into force, sections 41.11 to 41.25 shall stand referred to such committee of the House of Commons, of the Senate or of both Houses of Parliament as may be designated or established for that purpose and the committee shall, as soon as practicable thereafter, undertake a comprehensive review . . .

and shall:

. . . submit a report to Parliament thereon including such recommendations pertaining to the continuation of those sections and changes . . . as the committee may wish to make.

My problem is that here we have the Senate intruding into the procedure of the House of Commons. Of course, the Senate is part of Parliament. Surely, that style of legislation is offensive to the House of Commons. I hasten to say, Mr. Chairman, that this is not the first time this has appeared. It comes up, for example, in the electoral boundaries distribution and it has caused great trouble for the House of Commons, particularly for the house leader. I am not really suggesting that you take it out of this bill, but I want to call it to your attention because I think it is bad in terms of the independence of the House of Commons.

I wonder if, at any time, you or the government in this long process have focused on this question and, if you have, what has been your reaction to the point I have just now made?

Mr. Andre: I cannot say that we have, senator. As you indicated, it is not without precedent that Parliament rules that some Parliament of the future shall take certain action.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): The House of Commons shall.

Mr. Andre: It states, " . . . may authorize, submit a report to Parliament . . . " As I say, I cannot really say that that particular question was examined from the perspective of whether this is tantamount to having decisions of the Senate intrude into the procedure of the House of Commons. On the broad question, intrusions by the Senate and the House of Commons are . . .

Senator Frith: Are a matter on which you have particular sensitivity.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I do not think that is germane. There are established procedures by which relations between the Senate and the House of Commons in the legislative process take place. Messages are sent, conferences take place and so on. However, here we have a statutory requirement concerning procedural decisions in the House of Commons. I do not think this one is going to cause any great problem, but when you get a whole series of these it means that the business of the House of Commons comes to be determined by a set of statutes and the cumulative effect of that is to deprive the House of Commons of the mastery of its own procedure. I do not want to push the matter any farther. I wanted to alert the minister to this because I think it is bad and I think, on reflection, he would tend to agree with me that,

[Traduction]

Neuf ans révolus après l'entrée en vigueur de l'article 41.11, le Comité de la Chambre des communes, du Sénat ou des deux Chambres désigné ou constitué à cette fin se saisit des articles 41.11 à 41.25. Le comité examine à fond, dès que possible, ces articles ainsi que les conséquences de leur application en vue de la présentation . . .

et devra présenter:

. . . un rapport au Parlement où seront consignées ses conclusions sur le maintien ainsi que ses recommandations quant aux modifications souhaitables.

Ce qui m'ennuie, c'est que le Sénat va interférer dans les affaires de la Chambre des communes. Sûrement que ce genre de législation déplaît à la Chambre des communes. Je me dépêche d'ajouter, M. le Président, que ce n'est pas la première fois que cela se produit. Cela survient, par exemple, quand il est question de modifier les comtés électoraux et cela a été une source d'ennui considérable pour la Chambre des communes, notamment au chef de la majorité parlementaire. Je ne suggère pas réellement de supprimer cela dans le projet de loi, mais j'attire votre attention sur ce sujet, au vu des incidences néfastes sur l'indépendance de la Chambre des communes.

Je me demande s'il est arrivé, depuis le temps que le gouvernement se penche sur cette question, si vous y avez réfléchi et ce que vous pensez de ce problème?

M. Andre: Je ne peux pas dire que nous y ayons pensé, M. le Sénateur. Comme vous l'avez indiqué, le Parlement n'établit pas de précédent quand il décrète qu'un parlement futur devra prendre certaines mesures.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): «La Chambre des communes devra.»

M. Andre: On y lit « . . . peut permettre, de déposer un rapport au Parlement . . . » Alors, je ne peux pas vraiment dire que cette question particulière a été examinée dans la perspective de savoir si des décisions du Sénat interfèrent avec le fonctionnement de la Chambre des communes. D'une manière générale, les interférences du Sénat et de la Chambre des communes sont . . .

Le sénateur Frith: Une question qui vous hérisse particulièrement.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je ne crois pas que ce soit approprié. Il y a des règles établies gouvernant les rapports entre le Sénat et la Chambre des communes. Des messages sont remis, des conférences ont lieu, etc. Cependant, nous avons ici une obligation légale qui a trait à des décisions procéduraires de la Chambre des communes. Je ne crois pas que celle-ci causera beaucoup de problèmes, mais quand vous en aurez toute une série du genre, alors le fonctionnement de la Chambre des communes se trouvera régi par un ensemble de lois et l'effet cummulatif obtenu de la sorte est d'enlever à la Chambre la gouverne de sa propre procédure. Je ne veux pas élaborer davantage sur cette question. Je voulais attirer l'attention du Ministre parce que je crois que ce n'est pas souhaitable et je pense, toute réflexion faite, qu'il serait plutôt de mon avis,

[Text]

although it is a very convenient device for draftsmen to use to get around the problem of reviews, it is bad.

My second point refers to the same clause 41.26. I think this is much more serious.

The minister, in defending his measure, relies greatly on the efficacy of reviews. There is the review which is to take place some time after the expiration of four years and then the nine-year review in the clause to which I have just referred. These reviews are very important.

Yet, earlier today, the minister made the point that it is very important to give these companies certainty. That is, indeed, the great goal of the legislation, at least from the viewpoint of the pharmaceutical companies. They will have not only collectively and globally certainty, but individually they will have certainty as to their ability to market their products without generic competition for a certain period.

I would direct your attention to the wording of clause 41.26 which states:

After the expiration of four years after section 41.11 comes into force, the Governor in Council may, by order, where the Governor in Council determines that it is in the public interest to do so,

(a) reduce . . .

(b) declare . . .

This is, surely, a classic example of an abuse of the practice of delegated legislation. This is a very wide delegation to the Governor in Council of discretionary power. When you take the word "deems" in subclause (a) it sounds like the War Measures Act and the War Measures Act has, again and again, been criticized because of the wide transfer of legislative decision-making to the Governor in Council.

Today we have been talking about Dr. Eastman. Dr. Eastman is not going to be there perpetually. There will be someone else who may have a very different approach to his duties. Similarly, the present Governor in Council is not going to be there perpetually. Powers which this Parliament, composed of the Queen, the Senate and the House of Commons, might feel safe to give to the present Governor in Council will then be in the hands of a different Governor in Council—perhaps a New Democratic Party or Liberal dominated one. I put it to you that if you are talking about giving a secure regime to these companies, this is precisely the kind of legislation which you do not want. It gives no definition of what the public interest is; it does not tell us how it is to be determined, and it does not give any rule of guidance as to how the deeming is to be done.

I know that as soon as one becomes a minister of the Crown, one forgets all of the good principles which one enunciated when one was a backbencher either on the government side or the opposition side. I just want to find out if you have undergone that ministerial metamorphosis from being a good believer in the rule of law to being a believer in discretionary government.

[Traduction]

même s'il s'agit là d'un expédient commode pour permettre aux législateurs de contourner le problème des révisions.

Le deuxième point que je veux apporter a trait aussi à la clause 41.26. Je crois que c'est beaucoup plus sérieux, cette fois-ci.

Pour défendre sa mesure, le Ministre table beaucoup sur l'efficacité des révisions. Il y a cette révision devant avoir lieu quelque temps après une période de quatre ans, ainsi que la révision après une période de neuf ans qui se rapporte à la clause que je viens tout juste de mentionner. Ces révisions sont très importantes.

Et pourtant, le Ministre a fait valoir plus tôt dans la journée qu'il est très important de donner des certitudes aux compagnies. C'est bien là le grand objectif des mesures législatives, du moins du point de vue des compagnies pharmaceutiques. Elles n'obtiendront pas seulement des certitudes collectives et globales, mais chacune aura la certitude qu'elle pourra produire des médicaments sans avoir à affronter la concurrence générique pendant un certain temps.

J'attire votre attention sur la formulation retenue pour la clause 41.26:

Quatre ans révolus après l'entrée en vigueur de l'article 41.11, le Gouverneur en conseil peut, par décret, prendre, s'il l'estime d'intérêt public, telle des mesures suivantes:

(a) abrégé . . .

(b) déclarer . . .

Il s'agit sans l'ombre d'un doute d'un cas classique d'abus de la pratique de législation par procuration. On accorde de très grands pouvoirs discrétionnaires au Gouverneur en conseil. Quand vous prenez le terme «estime» dans le paragraphe (a), cela prend les allures de la Loi des mesures de guerre et cette loi a pourtant été critiquée maintes fois à cause du transfert massif des pouvoirs décisionnaires au Gouverneur en conseil.

Aujourd'hui, nous parlions du D^r Eastman. Le D^r Eastman n'occupera pas ce poste éternellement. Il sera remplacé par quelqu'un d'autre qui pourrait avoir une approche très différente. De même, l'actuel gouverneur en conseil n'est pas éternel. Les pouvoirs que le Parlement actuel, composé de la Reine, du Sénat et de la Chambre des communes, confie en toute confiance au gouverneur en conseil en poste passeront aux mains d'un autre gouverneur en conseil, peut-être lié au Nouveau Parti démocratique ou au Parti Libéral. Selon moi, si vous avez l'intention de donner à ces fabricants un milieu favorable, c'est précisément ce que ce genre de législation ne fait pas. On n'y donne aucune définition de ce qu'est l'intérêt public; on ne dit pas comment établir l'intérêt public et on n'y donne aucune directive sur la façon d'en juger.

Je sais que, aussitôt que l'on devient un ministre de la Couronne, on oublie tous les bons principes que l'on énonçait lorsqu'on était député de l'arrière-ban, du côté du pouvoir ou de l'opposition. Je veux tout simplement savoir si vous avez subi cette métamorphose et croyez maintenant dans le pouvoir discrétionnaire plutôt que dans les principes du droit.

[Text]

Mr. Andre: Senator, generally speaking, I do not support discretionary government. I think there is too much discretionary power generally and I worry about that. But the power here is not so great as to cause one concern as to its abuse, because all the Governor in Council could do is say, "Whoops, we made a mistake by going ten years. We are backing it up to nine, eight, seven, six, four or five." In other words, he can back off.

Senator Frith: The Governor in Council can repeal the statute?

Mr. Andre: Yes, that is right.

Senator Frith: I hope that we get elected.

Mr. Andre: This question was put to your leader: Would he repeal it if he were elected? He did not answer.

Senator Frith: Whose leader?

Mr. Andre: I think John Turner is still your leader, is he not?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): In other words, he left it uncertain, which is exactly my point.

The Chairman: I have said, Mr. Minister, that this is not a political committee, it is a fact-finding committee. Every once in a while I have trouble with that because it seems to veer off.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): We don't want politics in Parliament.

Senator MacDonald (Halifax): Mr. Chairman, do you not think that we are getting close to doing that which you had indicated to us you would not do, which is ruling on matters involving relevance? I want to speak to the constitutionality question. I think that was all right because the minister brought it up, so that line of questioning could be followed. But is there some means by which you can handle relevance with regard to discretionary powers or delegation?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Oh, yes.

I had intended to bring this up, then I decided I would save the time of the committee, Mr. Chairman, by not doing so. The message we have from the House of Commons, dated August 31, 1987, and I will not read all of it, rejects certain Senate amendments on the ground that they are in contradiction to the principles of the bill, which will—and then it enumerates certain points and concludes, "protect consumers from higher drug prices."

Here we are looking at one of the mechanisms by which the bill proposes to protect consumers from higher drug prices, and I am querying the desirability of that mechanism.

Mr. Andre: Senator, I suppose where I am confused is that on the one hand I hear pressure from various sources to the effect that we cannot trust these multinationals and that if you give them the full ten years, they are going to rip everybody

[Traduction]

M. Andre: Monsieur le sénateur, règle générale, je n'endosse pas un gouvernement qui utilise ses pouvoirs discrétionnaires. À mon avis, il y a trop de pouvoirs discrétionnaires et je m'en inquiète. Cependant, les pouvoirs dont il est question ici ne sont pas assez importants pour que l'on s'inquiète d'une possibilité d'abus, car tout ce que le gouverneur en conseil a à faire est de dire: «Nous avons fait une erreur en choisissant une période de dix ans. Ramenons-la à neuf, huit, sept, six, quatre ou cinq ans». En d'autres mots, il peut revenir en arrière.

Le sénateur Frith: Le gouverneur en conseil peut révoquer la Loi?

M. Andre: Oui, c'est cela.

Le sénateur Frith: J'espère que nous serons élus.

M. Andre: Nous avons posé cette question à votre chef: Révoquerait-il la loi s'il était élu? Il n'a pas répondu.

Le sénateur Frith: Quel chef?

M. Andre: Jusqu'à nouvel ordre, John Turner est votre chef, n'est-ce pas?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): En d'autres mots, il ne s'est pas prononcé. C'est exactement ce que je voulais dire.

Le président: J'ai dit, monsieur le Ministre, que ce n'était pas un comité politique, mais un comité d'enquête. Une fois de temps en temps, j'ai de la difficulté avec cela, car les membres semblent l'oublier.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Nous ne voulons pas faire de la politique au Parlement.

Le sénateur MacDonald (Halifax): Monsieur le président, ne pensez-vous pas que nous sommes presque en train de faire ce que vous nous avez dit que vous ne feriez pas, c'est-à-dire décider de la pertinence des questions? Je veux parler de la question de la constitutionnalité. Je crois que c'est bien d'en parler car c'est le Ministre qui l'a soulevée: on peut donc poursuivre les questions dans cette voie. Cependant, y a-t-il une façon quelconque dont on peut parler de pertinence quand il s'agit de pouvoirs discrétionnaires ou de délégation de pouvoirs?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oh, oui.

J'avais décidé de soulever la question, puis j'ai décidé d'épargner le temps du comité, monsieur le président, en ne la soulevant pas. Le message que nous avons reçu de la Chambre des communes en date du 31 août 1987, et je ne le lirai pas en entier, rejette certains des amendements proposés par le Sénat parce qu'on les dit contraires aux principes du projet de loi—puis il énumère certains points et conclut—qui «protégera les consommateurs contre les hausses excessives du prix des médicaments».

Nous examinons ici un des mécanismes proposés dans le projet de loi pour protéger les consommateurs contre les hausses excessives du prix des médicaments, et je mets en doute la nécessité d'un tel mécanisme.

M. Andre: Monsieur le sénateur, je ne comprends plus très bien, car, d'un côté, divers groupes m'ont bien fait comprendre qu'on ne peut pas avoir confiance dans les entreprises multinationales et que, si on leur accorde la période entière de dix ans,

[Text]

off. So we put into the bill provisions by which the Governor in Council has the power to undo whatever mistake we might have made here to allow this rip-off. Now I hear senators saying that we cannot do that, that it creates uncertainty. I do not know how to bridge that gap.

This is a compromise and it is intended to give comfort to those who feel that the extension of a period of exclusivity to ten years is going to be a licence to steal and the consumers will be ripped off. This is put in there for that purpose, senator. Now I hear an argument that it ought not to be in there for that purpose, and I really wonder how I could address that. Do we change focus now?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): No, I do not think so, Mr. Chairman. The argument has been made that certainty is essential to these business concerns and I think that is a good point. That is all the more reason why the bill should be exact. We should not have so many things determined upon global calculations rather than specific ones. Frankly, Mr. Chairman, I cannot understand how it can be asserted by the minister that a drug price may go up faster than the cost of living in one individual case, which means several individual cases and may mean all individual cases—when we say each man we mean all men—when he goes on in the next sentence to say that of course the global increase will not be greater than that of the cost of living index. There is a kind of logical contradiction there.

Mr. Andre: No, I beg to differ with you, senator. We have 1,500 drugs here. Are you saying that if the price of one of those drugs goes up over the cost of living index, the prices of all 1,500 drugs will go up over the cost of living index?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): No, but you are insisting that it is quite possible that in the case of one drug, the price will go up rapidly.

The Chairman: Mr. Minister, if I may interrupt here, let us get the statistical process properly. If you are taking weighted averages—and you must be—then telling me there is a spectrum of 1,500 drugs does not impress me at all. You have to zero in on the determination on the ones with which you are making the total you have worked on to get your weighted average. It is not statistically what you are saying at all, because two, three, four or five drugs could drive your average right out of the place, since it is weighted.

Mr. Andre: That makes my point, senator.

The Chairman: No, it does not. It does just the opposite, I suggest to you.

Mr. Andre: Well, the CPI itself is a statistical bag by which they measure housing prices, transportation prices and so on.

[Traduction]

elles vont voler tous les consommateurs. Donc, nous avons inclus dans le projet de loi une disposition qui permet au gouverneur en conseil de corriger toute erreur que nous aurions pu faire. Et maintenant, les sénateurs disent qu'on ne peut pas faire cela, que cela crée de l'incertitude. Je ne sais pas comment réconcilier ces deux idées.

C'est un compromis et son but est de rassurer ceux qui croient que l'extension de la période d'exclusivité jusqu'à dix ans équivaut à donner aux fabricants la permission de voler et que les consommateurs seront l'objet d'abus. C'est la justification de cette disposition, monsieur le sénateur. On me dit maintenant que cette disposition ne devrait pas être incluse dans le projet de loi dans ce but, et je me demande réellement comment comprendre cela. Changeons-nous d'orientation maintenant?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Non, je ne crois pas, monsieur le président. On a fait valoir que la certitude est un élément essentiel pour les entreprises dont il est question et je crois que cet argument est valable. Donc, raison de plus pour que le projet de loi soit précis. Il ne devrait pas y avoir autant de choses qui sont déterminées par des calculs globaux, mais plutôt par des calculs individuels. Franchement, monsieur le président, je ne comprends pas comment le Ministre peut affirmer que le prix d'un médicament peut augmenter plus vite que le coût de la vie dans un cas individuel, ce qui veut dire plusieurs cas individuels et même tous les cas individuels—on dit bien «l'homme» pour englober «tous les hommes», et affirmer dans un même souffle que, bien entendu, l'augmentation globale ne sera pas supérieure à l'indice du coût de la vie. Il y a là une contradiction logique.

M. Andre: Permettez-moi de vous dire mon désaccord, monsieur le sénateur. Nous avons 1 500 médicaments ici. Êtes-vous en train de dire que, si l'augmentation du prix d'un de ces médicaments dépasse l'indice du coût de la vie, l'augmentation du prix de tous les 1 500 médicaments sera également supérieure à l'indice du coût de la vie?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Non, mais vous insistez pour dire qu'il est fort possible que, dans le cas d'un médicament, le prix augmente rapidement.

Le président: Monsieur le ministre, je me permets de vous interrompre, examinons de plus près la question des statistiques. Si vous utilisez des moyennes pondérées—ce qui doit être le cas—, alors le fait de me dire qu'il y a une variété de 1 500 médicaments ne m'impressionne pas du tout. Il faut chercher avant tout à établir ce qui se passe dans le cas des médicaments qui ont servi à faire le total à partir duquel vous avez établi votre moyenne pondérée. Statistiquement, cela ne se passe pas du tout comme vous le dites, car deux, trois, quatre ou cinq médicaments pourraient faire grimper votre moyenne, étant donné qu'elle est pondérée.

M. Andre: C'est justement ce que je voulais prouver, monsieur le sénateur.

Le président: Non, cela ne le prouve pas. Permettez-moi de vous dire que c'est tout à fait le contraire.

M. Andre: Bon, l'indice des prix à la consommation est un ensemble de données statistiques au moyen duquel on établit le

[Text]

It does not follow that if housing goes up 5 per cent, transportation must also.

The Chairman: No, but we are not saying that. The document that you have put up there shows calculations that must have been done on weighted averages to the CPI. It must have taken into account the spectrum and the use of the spectrum.

Mr. Andre: Yes.

The Chairman: Otherwise, it would not work. So you do not have a big job, because in the drug business, as we have been told time without number, very few drugs make up 90 per cent of the total expenditure.

Mr. Andre: Oh, no, no, no.

The Chairman: Well, the pharmaceuticals said—

Mr. Andre: That may be true in a particular company, but on the global expenditures there is \$2.2 billion spent on drugs, and I do not think any single drug is more than \$100 million.

The Chairman: If you take the 50 top drugs, they will swing that average statistically, for sure.

Mr. Andre: They represent only 20 per cent of the total expenditures—of the multi-source drugs—all of them.

The Chairman: I am not talking about multi-source drugs; I am talking about the highest utilization drugs. In any event, let us not get into a great statistical argument. All that we are suggesting is that we get away from the big statistical arguments that are starting here by making the legislation clear that, having given weight to all of the factors, under no circumstances will drug prices increase by more than such an amount—having given weight to all of the factors.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, may we get back on to the main track? We seem to have gone off on a siding. I merely mentioned this as an example of the kind of vagueness or uncertainty that I find in this regime. You are talking here about global. What that may mean in any specific case is very hard to say. Then we have the kind of uncertainty for the people governed by the bill in clause 41.26. You say that you are giving certainty, but it seems to me that you are not doing that. That is what I am protesting.

Mr. Andre: Senator, the certainty argument has been extended far beyond any point I have made. I have said that any individual companies, looking at investing the potential \$100 million necessary to bring a new drug on the market, needs to know that it will have a period of exclusivity of at least 10 years after it reaches the market. On average the industry has achieved that, but the averages are made up of

[Traduction]

prix du logement, du transport, etc. Il ne s'ensuit pas nécessairement que, si le logement augmente de 5 p. 100, il en aille de même pour le transport.

Le président: Non, mais ce n'est pas ce que vous dites. Le document que vous nous avez soumis montre des calculs qui ont dû fait à partir de moyennes pondérées par rapport à l'indice des prix à la consommation. Dans ces calculs, on a dû tenir compte de la gamme des médicaments et de l'usage que l'on en fait.

M. Andre: Oui.

Le président: Sinon, cela ne fonctionnerait pas. Donc, votre tâche n'est pas trop ardue, car, dans l'industrie du médicament, comme on nous l'a dit plusieurs fois, il y a très peu de médicaments qui constituent 90 p. 100 des dépenses totales.

M. Andre: Oh! non, non, non.

Le président: Eh! bien, les fabricants de produits pharmaceutiques nous ont dit...

M. Andre: Cela peut être vrai pour un fabricant en particulier, mais au niveau des dépenses globales, 2,2 milliards de dollars sont consacrés aux médicaments, et, à ma connaissance, aucun médicament ne donne lieu à lui seul à des dépenses de plus de 100 millions de dollars.

Le président: Si vous prenez les 50 premiers médicaments, cette moyenne va certainement être modifiée du point de vue statistique.

M. Andre: Ils ne représentent dans l'ensemble que 20 pour cent des dépenses totales—des médicaments à fournisseurs multiples.

Le président: Je ne parle pas des médicaments à fournisseurs multiples; je parle des médicaments les plus utilisés. De toute façon, ne nous lançons pas dans une grande argumentation statistique. Tout ce que nous voulons, c'est éviter les grosses discussions statistiques qui sont sur le point de commencer ici en établissant clairement que selon la loi, compte tenu du poids de tous les facteurs, en aucune circonstance le prix des médicaments n'augmentera de plus que de tel montant—tous facteurs bien considérés.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le Président, pourrait-on en venir au sujet principal? Il semble que nous nous soyons égarés quelque peu. Je n'ai mentionné cela qu'à titre d'exemple d'un genre d'incertitude ou d'imprécision qui se trouve, selon moi, dans ce régime. Vous parlez ici d'une situation globale. Ce que cela peut vouloir dire dans des cas précis est très difficile à cerner. Alors nous avons ce genre d'incertitude pour les personnes qui concerne le projet de loi dans l'article 41.26. Vous affirmez donner des assurances, mais il m'apparaît que ce n'est pas le cas. C'est pourquoi je proteste.

M. Andre: Monsieur le Sénateur, l'argument de l'assurance a pris beaucoup plus d'ampleur que je ne le voulais. J'ai dit que toute compagnie qui envisageait d'investir les 100 millions de dollars nécessaires pour lancer un nouveau médicament sur le marché avait besoin d'être assurée qu'elle disposerait d'une période d'exclusivité d'au moins 10 ans après que son produit ait été lancé. En moyenne, l'industrie a obtenu cela, mais justement, ces moyennes tiennent compte de certaines industries

[Text]

some who have had only five years and others 15. They need the 10.

I do not think that you can go from there and say, "Because we want to give them that certainty, we want to give them the certainty that should they not behave in a manner we expect, should they abuse the situation, then we want to give them the certainty that there will not be repercussions." That is what this provision does. It says that the Governor in Council will have the power, if it is determined that it is in the public interest, to withdraw the period of exclusivity granted in the bill. So one cannot give the certainty that misbehaviour carries with it no penalties—and no one is asking for that.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): This may be pure speculation, but you may have some basis on which to answer. Do you think that a New Democratic Party government would be likely to use this power in a way somewhat different from the Progressive Conservative Party government?

Mr. Andre: Well, I cannot answer that, and I will tell you why.

The Chairman: We are now turning this thing into a political debate. However, if you would like to answer it, go ahead.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): We are conferring great powers on political bodies, bodies with political ideologies, at least in the case of one of those parties.

Senator Cogger: Mr. Chairman, on a point of order, frankly it is totally and absolutely irrelevant to talk about an hypothesis. I suggest to you, senator, that every law, everything in any statute book in this country, can be changed by any government.

The Chairman: I have indicated to the person answering the question that I thought we were getting a little bit off course.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, I think my point is clear, and I do not wish to push it any further.

Mr. Andre: I would like to make one counterpoint, if I may. Brian White, the member of Parliament for Dauphin-Swan River, Manitoba, when talking to the research physicians at St. Boniface Hospital in Winnipeg, was informed by those physicians—and he so stated in the House of Commons—that the Minister of Health of the New Democratic Party government of Manitoba said to those physicians that this was a good bill but they thought it was too good a political opportunity not to oppose. So once you are carrying the burden of office and have to give real meaning to the words "public interest", I do not know but that the NDP would not, if it were in office, say, "Gee, medical research is pretty important, and this has produced medical research without harming the consumer; so let us leave it in."

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Since you use that argument, this, then, is a very good point to be made by New Democratic Party politicians who want to persuade the

[Traduction]

qui ont eu seulement cinq ans d'exclusivité tandis que d'autres en ont eu 15. Pourtant elles ont toutes besoin de 10 ans.

Je ne crois pas que l'on puisse partir de là pour dire «Parce que nous voulons leur donner cette assurance, nous voulons aussi les assurer que, si elles ne se comportent pas de la façon dont nous l'attendons, si elles profitent de la situation, alors nous voulons leur donner l'assurance qu'il n'y aura pas de répercussions.» C'est ce que cet article établit. Il établit que le Gouverneur en conseil aura le pouvoir, s'il est montré que cela est dans l'intérêt public, d'annuler la période d'exclusivité accordée en vertu du projet de loi. Il est donc impossible de donner l'assurance qu'une mauvaise conduite n'entraînera pas de pénalité—et personne ne demande cela.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): C'est peut-être pure spéculation, mais vous pourriez peut-être avoir une base sur laquelle répondre. Pensez-vous qu'un gouvernement néo-démocrate serait susceptible d'avoir recours à ce pouvoir d'une façon quelque peu différente que le gouvernement conservateur?

M. Andre: Eh bien je ne peux donner de réponse à cela et je vais vous dire pourquoi.

Le président: Nous transformons ici le débat en débat politique. Toutefois si vous voulez répondre, faites.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Nous donnons beaucoup de pouvoir aux organismes politiques, des organismes avec des idéologies politiques, du moins dans le cas de l'un de ces partis.

Le sénateur Cogger: Monsieur le Président, rappel au règlement! Franchement il est tout à fait hors de propos d'explorer des hypothèses. Je vous dirai, sénateur, que toutes les lois, tous ce qui se trouve dans un livre de loi dans ce pays, peut être changé par tout gouvernement.

Le président: J'ai souligné à la personne qui répond à la question que je considérais que nous nous écartions un peu du sujet.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le Président, je pense que j'ai été clair et je ne désire pas m'étendre sur la question.

M. Andre: J'aimerais faire un autre rappel au règlement, si vous le permettez. Brian White, le député de Dauphin-Swan River au Manitoba, lorsqu'il parlait aux médecins en recherche de l'hôpital St-Boniface à Winnipeg, s'est fait dire par ces médecins—et c'est ce qu'il a rapporté à la Chambre des Communes—que le ministre de la Santé du gouvernement néo-démocrate du Manitoba leur avait dit qu'il s'agissait là d'un bon projet de loi, mais qu'ils pensaient que c'était une trop belle occasion politique de ne pas s'y opposer. Donc, une fois que vous portez le poids du pouvoir et avez à donner la signification réelle des mots «intérêt public», je ne sais pas si le NPD ne dirait pas, s'il était au pouvoir, «Mais la recherche médicale est très importante et cette position a permis une recherche médicale sans effet néfaste sur les consommateurs, n'y touchons donc pas.»

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Puisque vous utilisez cet argument, cela est alors un très bon point à soulever par les néo-démocrates qui veulent persuader l'électo-

[Text]

electorate that once they get into office all of their terrifying assertions will be forgotten and they will become as careful and responsible as you purport to be.

The Chairman: We are off again on a philosophical argument on a question of politics. I do not understand it at all.

Senator MacDonald (Halifax): Mr. Chairman, you mentioned that you had some problems with reference to drafting.

The Chairman: I have some points which I wish to cover, yes.

Senator MacDonald (Halifax): With the permission of the committee, could we now get into the so-called drafting points?

The Chairman: I will start on the drafting point that is bothering me a little. Let me draw your attention to page 14. We have dealt with a couple of drafting points regarding pricing; so I will not go over them again and suggest how I think they can easily be handled; nor will I deal with the question of initial pricing. On page 14, clause 41.15(2)(d) says that:

the Board may, by order,

(d) direct that, effective on the coming into force of the order, subsection 41.11(1) ceases to apply in respect of . . .

I am suggesting that there is something missing there. What is missing is reference to clause 41.14, because what you have done is to give the board power with respect to importation, and you have left the question of manufacturing in limbo. I should think that is just an oversight.

Mr. Andre: No.

The Chairman: No? Do you mean that they have no power, if a person is excessive, to prevent him from manufacturing; but, if he is importing, they have power—

Mr. Andre: No; it's the other way around.

The Chairman: Look at it.

Mr. Andre: Mr. Chairman, is this not the provision which allows the board to grant a compulsory licence to import for a patent holder—

The Chairman: If it is excessive.

Mr. Andre: If they have had excessive prices.

The Chairman: Yes; but the section does not give him the power or a right to manufacture in Canada. He has to import.

Mr. Andre: No, no. This is a penalty on the patent holder. It is not a gift to a particular generic. Any of the generic companies can do it.

The Chairman: I am suggesting that both clauses 45.11(1) and 41.14 should be in that section to make it complete.

Anyhow, I know how difficult it is to throw drafting points at people. We have a number of fundamental drafting points. Let me mention another one. I will take you back to 1983. At that time considerable investigation was made into phar-

[Traduction]

mat qu'une fois qu'ils seront au pouvoir toutes leurs affirmations terrifiantes seront oubliées et qu'ils deviendront aussi soigneux et responsables que vous prétendez l'être vous-mêmes.

Le président: Nous voici encore une fois emberlificotés dans des arguments philosophiques sur une question de politique. Je ne comprends plus rien.

Le sénateur MacDonald (Halifax): Monsieur le Président, vous avez dit que vous aviez certains problèmes en ce qui a trait au libellé.

Le président: Il y a certains points que j'aimerais examiner, en effet.

Le sénateur MacDonald (Halifax): Avec la permission du Comité, pourrions-nous aborder maintenant les points sur la rédaction?

Le président: Je commencerai donc par le point qui me chiffe un peu. Laissez-moi attirer votre attention sur la page 14. Nous avons traité d'un couple de points concernant la fixation des prix; je n'y reviendrais donc pas je crois qu'ils peuvent être résolus facilement; je ne parlerais pas non plus de la question de l'établissement des prix initiaux. À la page 14, l'article 41.15(2)(d) affirme ce qui suit:

le Conseil peut, par décret,

(d) lever, par directive, à compter de celle-ci, l'interdiction prévue au paragraphe 41.11(1) à l'égard du . . .

Il me semble manquer quelque chose ici. Ce qui manque c'est la référence à l'article 41.14, parce que ce que l'on fait c'est de donner au Conseil des pouvoirs en matière d'importation, en laissant la question de la fabrication dans les limbes. Je pense qu'il ne s'agit là que d'un oubli.

Mr. Andre: Non.

Le président: Non? Voulez-vous dire qu'il n'a aucun pouvoir, si une personne abuse, de l'empêcher de fabriquer un médicament; mais que si elle importe un médicament, il a le pouvoir—

Mr. Andre: Non; c'est le contraire.

Le président: Mais regardez!

Mr. Andre: Monsieur le président, n'est-ce pas là l'article qui permet au Conseil d'obliger un détenteur de brevets à obtenir une licence obligatoire pour importer . . .

Le président: S'il s'agit d'un excès.

Mr. Andre: S'ils ont pratiqué des prix excessifs.

Le président: Oui; mais l'article ne lui donne ni le pouvoir ni le droit de fabriquer le produit au Canada. Il doit l'importer.

Mr. Andre: Non, non. C'est une pénalité imposée au détenteur de brevet. Ce n'est pas un cadeau accordé à un fabricant de produits génériques particulier. Toutes les compagnies fabriquant des produits génériques peuvent le faire.

Le président: Selon moi, les deux articles 45.11(1) et 41.14 devraient figurer dans cette section pour que ce soit complet.

De toute façon, je sais combien il est difficile de soulever des points de rédaction. Nous avons un certain nombre de problèmes de rédaction fondamentaux. Laissez-moi en mentionner un autre. Revenons si vous le voulez en 1983. À cette époque,

[Text]

maceuticals, and so on; and, as a result, it was decided to have an in-depth study, and the Eastman Commission came into being and made its report. That report set a certain focus in the minds of the public and of the industry, whether it be pharmaceuticals, brand names, generics, fine chemical manufacturers, hospitals, physicians, the whole spectrum. These groups follow these things with a great deal of care, as you have indicated, because it means an awful lot of money and it touches on a very sensitive area, which is public health.

The government decided that it was not going to implement the Eastman recommendations. So in June they came up with what they thought would be an effective way to deal with the pharmaceutical industry in the Canadian context. A bill was presented and once again the industry moved because it was not what Eastman had done but what the government was saying it was going to do. Then comes November, and substantive changes have been made between June and November, and peoples' rights are affected. I use the word "rights" in the sense of statutory rights, and they were so described by the industry to this committee yesterday. In the view of the industry statutory rights were being given, rights involving patents, such as compulsory licensing, periods of exclusivity, NOCs and so on. These were statutory rights, and they were being altered. What has happened now is that this legislation abridges the rule of retroactivity. It not only abridges rights to the detriment of the people who have suffered, but it goes so far as to specifically and statutorily bar their recovery.

I say that it is bad legislation for those reasons, that it should be corrected, that it could be corrected, that it was corrected and that it is a very substantive issue in the message. I want to make sure that you understand why I say it is a substantive issue in the message, because I know that the sensitivity of some people is that we must keep carefully within the message. The message says that certain amendments recommended by the Senate should be denied because of this or that. But those amendments that you say should be denied for this or that reason also precluded retroactivity, because had they been adopted, the provisions would have come into effect only upon proclamation. So it is germane to address the whole problem of changes that occurred in the periods June to November and November to the present.

I say, based on what the government has said in regard to these types of actions—and it is on the record, and I will say it again—the government does not change the rules in the middle of the game—that the government has changed the rules in the middle of the game.

Mr. Andre: I do not think we have.

The Chairman: I have just proved it. I took you through it step by step.

Mr. Andre: You have not proved it to me.

[Traduction]

on faisait une enquête exhaustive sur les produits pharmaceutiques et ainsi de suite; par la suite, il a été décidé de faire une étude en profondeur et la Commission Eastman a été créée et a remis son rapport. Ce rapport a donné un certain point de vue au public et à l'industrie, qu'il s'agisse des produits pharmaceutiques, des noms déposés, des génériques, des produits chimiques de laboratoire, des hôpitaux, des médecins, de l'ensemble. Ces groupes suivent ces choses avec beaucoup d'attention, comme vous l'avez indiqué, parce que cela signifie beaucoup d'argent et touche un domaine très sensible qui est la santé de la population.

Le gouvernement a décidé qu'il n'appliquerait pas les recommandations du rapport Eastman. Aussi au mois de juin, les membres se sont présentés avec des propositions qu'ils croyaient être un moyen efficace pour traiter avec l'industrie pharmaceutique dans le contexte canadien. Un projet de loi a été présenté et encore une fois l'industrie a réagi parce qu'il ne s'agissait pas de ce que la commission Eastman avait fait mais de ce que le gouvernement a dit qu'il ferait. Puis le mois de novembre est arrivé, et des modifications importantes avaient été apportées entre juin et novembre; les droits des individus sont touchés. J'emploie le terme «droits» dans le sens de droits statutaires, et c'est ainsi qu'ils ont été décrits, hier, par l'industrie devant les membres de ce comité. Du point de vue de l'industrie, des droits statutaires avaient été accordés, des droits touchant les brevets, comme l'octroi de licences obligatoires, des périodes d'exclusivité, des avis de conformité, etc. Il s'agissait de droits statutaires et ils avaient été modifiés. Ce qui se produit maintenant, c'est que cette loi abolit la règle de la rétroactivité. Non seulement elle abolit des droits au détriment de personnes qui ont souffert, mais elle va jusqu'à empêcher spécifiquement et statutairement son rétablissement.

C'est pourquoi je dis qu'il s'agit d'une mauvaise loi, qu'elle devrait être corrigée, qu'elle peut être corrigée, qu'elle a été corrigée et que c'est une question importante au niveau du message. Je veux être sûre que vous comprenez pourquoi je dis que c'est une question importante au niveau du message parce que je sais que la sensibilité de certaines personnes est ce que nous devons respecter. Le message dit que certains amendements recommandés par le Sénat devraient être rejetés pour telle ou telle raison. Mais ces amendements, qui selon vous, devraient être rejetés pour telle ou telle raison, excluent également la rétroactivité, parce que si les dispositions avaient été adoptées, elles ne seraient entrées en vigueur qu'au moment de leur promulgation. Aussi il est pertinent d'aborder tout le problème des modifications qui ont été apportées entre juin et novembre et entre novembre et aujourd'hui.

Je dis, d'après ce que le gouvernement a indiqué relativement à ce genre de mesures—et cela est inscrit dans le dossier, et je le répéterai de nouveau—le gouvernement ne change pas les règles en cours de route—que le gouvernement a changé les règles du jeu.

M. Andre: Je ne pense pas que nous ayons changé les règles du jeu.

Le président: Je viens juste de le prouver. Je vous en ai fait la démonstration point par point.

M. Andre: Vous ne m'avez rien prouvé.

[Text]

The Chairman: Let me try it again. I think I could prove it in a court of public opinion. In June exclusivity was tied to sourcing in Canada. Now, exclusivity sourced in Canada is seven years, eight years or ten years. You have three bases. In June, the manufacturer either sourced in Canada to get exclusivity or he did not get it. That is a massive change. There are other changes of a substantive nature. This is why I say you have changed the rules in the middle of the game.

Mr. Andre: I do not believe that we have changed the rules of the game at all, because the question of manufacturing or not manufacturing in Canada did not come into effect on June 27. It comes into effect upon the passage of the bill. There is no exclusivity until that point. So the first draft had one provision which we changed before November. There is no exclusivity. Those provisions do not go back to June or back to November. They start when the bill is passed.

The Chairman: Let me start again. In June, exclusivity of any type was tied to sourcing. Now it is not. That is the change.

Mr. Andre: But a draft bill was presented in June which talked about licences to manufacturers if the patent holder did not exercise that licence in Canada. Had that bill passed in that form, then upon proclamation that date would have come into effect. That provision was amended. If this bill passes and is proclaimed, the bill, as it says now, will come into effect as of that date. There is no retroactivity.

The Chairman: No, but the provisions with regard to seven, eight and 10 years are tied to a specific date in the bill.

Mr. Andre: That is a different question than the one on manufacturing.

The Chairman: I know. However they are tied to a specific date, a date prior to the introduction of the legislation, and they affect rights which were operative in the law between June and November and are operative in the law to this day.

Mr. Andre: No. You might recall when the Income Tax Act was changed on capital gains. The evaluation day for capital gains purposes was retroactive in that sense, because in determining the capital gain, they said day zero was here and if you sell the asset during that period then the gain is the taxable portion. The fact that the bill was passed some time after this valuation day did not make the bill retroactive.

The Chairman: The rules applicable to the coming into force of income tax provisions have always been considered as a separate type of legislation and, indeed, procedures are separate because they are introduced by ways and means motions. This bill has not been introduced in that way at all. So the comparison you are trying to make is not acceptable, because

[Traduction]

Le président: Permettez-moi d'essayer encore une fois. Je crois que je pourrais le prouver devant le public. Au mois de juin, l'exclusivité était liée à l'approvisionnement au Canada. Maintenant, l'exclusivité accordée par suite de l'approvisionnement au Canada est de sept, huit ou dix ans. Vous avez trois bases. Au mois de juin, le fabricant s'approvisionnait au Canada pour obtenir l'exclusivité ou il ne l'obtenait pas. Il s'agit là d'un changement important. Il y a d'autres changements importants. C'est pourquoi je dis que vous avez changé les règles du jeu.

M. Andre: Je ne crois pas que nous ayons changé les règles du jeu, parce que la question de la fabrication au Canada ou non n'a pas été mise en vigueur le 27 juin. Elle entre en vigueur lorsque le projet de loi est adopté. Il n'existe pas d'exclusivité avant ce moment. Le premier avant-projet comportait une disposition que nous avons modifié avant le mois de novembre. Il n'y a pas d'exclusivité. Ces dispositions ne remontent pas au mois de juin ou de novembre. Elles entrent en vigueur lorsque le projet de loi est adopté.

Le président: Je recommence. Au mois de juin, tout genre d'exclusivité était liée à l'approvisionnement. Maintenant elle ne l'est plus. C'est ce qui a changé.

M. Andre: Mais un avant-projet de loi a été présenté en juin; il portait sur les licences octroyées aux fabricants si le titulaire du brevet n'utilisait pas cette licence au Canada. Si le projet de loi avait été adopté sous cette forme, alors dès sa proclamation, les dispositions qu'il contenait auraient été mises en vigueur à partir de cette date. Cette disposition a été modifiée. Si ce projet de loi est adopté et proclamé, le projet de loi, dans sa forme actuelle, entrera en vigueur à partir de cette date. Il n'y a pas de rétroactivité.

Le président: Non, mais les dispositions relatives à la période de sept ans, huit ans et dix ans sont liées à une date spécifique dans le projet de loi.

M. Andre: Il s'agit d'une question différente de celle de la fabrication.

Le président: Je sais. Toutefois, elles sont liées à une date spécifique, une date qui précède l'introduction de la loi et elles touchent les droits qui étaient reconnus par la loi entre le mois de juin et le mois de novembre et qui sont reconnus par la loi jusqu'à présent.

M. Andre: Non. Vous devriez vous rappeler lorsque la Loi de l'impôt sur le revenu a été modifiée relativement aux gains en capital. La journée d'évaluation aux fins des gains en capital était rétroactive en ce sens, parce que en établissant le gain en capital, on a changé le jour zéro était celui-ci et que si on vendait le bien au cours de cette période, le gain réalisé alors correspond à la partie taxable. Le fait que le projet de loi ait été adopté quelque temps après cette journée d'évaluation ne rendait pas le projet de loi rétroactif.

Le président: Les règles applicables à la mise en vigueur des dispositions relatives à l'impôt sur le revenu ont toujours été considérés comme un genre distinct de mesure législative et de ce fait, les méthodes sont distinctes parce qu'elles sont introduites au moyen de propositions fiscales et douanières. Ce projet de loi n'a pas été adopté de cette façon. Aussi, la comparai-

[Text]

it is different legislation. Also, what we are dealing with here is not something that has general application. It has specific application by taking what one person thought he had the right to do in the function of time and giving it to somebody else without compensation to the first person.

Mr. Andre: When the bill was made public on June 27, we said to the world, "The clock starts now in terms of determining what is seven years and eight years respecting the ability to bring on generics." That is not retroactive.

The Chairman: You did not introduce the bill in June, and you did not deal with it until November. If you had introduced the bill and carried through in June you would have an argument. However, by not carrying through immediately and by doing so subsequently by some six or eight months, you have retroactively affected rights without compensation.

Mr. Andre: No we have not, senator. On July 7, 1981, a notice of ways and means to collect a special petroleum compensation charge was introduced by Marc Lalonde and tabled at 4.00 in the afternoon. That bill was not introduced or passed to give effect to that measure for four years.

The Chairman: That is tax legislation. That requires ways and means motions. You did not introduce this bill by way of a ways and means motion, did you?

Mr. Andre: If you think it is different, the Department of Justice lawyers do not. If you think that, in fact, it is retroactive and the injured party thinks it is retroactive, they can certainly litigate on it. My lawyers tell me that it is not; the Department of Justice lawyers tells me that it is not and I do not believe that it is.

The Chairman: Then you will remove this section that bars statute actions, will you?

Mr. Andre: No, because it is not there.

The Chairman: Then why do you have it there? If it is not retroactive, then why do you have a statutory bar? Why did you put in the draconian statute bar—

Mr. Andre: You mean against Her Majesty?

The Chairman: Yes, if there is no adverse effect on rights. If you want litigation, why do you prevent it from happening?

Mr. Andre: I do not know, senator, why we do not allow people to sue Her Majesty.

The Chairman: Did you know that there was a time when you had to go on bended knee before you could sue her, and obtain a fiat? That is a long time ago, and it is a good job it is because of the way in which governments operate today.

However, here you are statute barred, unless you wanted to take that out. Would you take it out?

[Traduction]

son que vous essayez de faire est inacceptable parce qu'il s'agit d'une loi différente. De plus, la question qui nous intéresse présentement n'a pas d'application générale. Elle a une application spécifique en prenant ce qu'une personne pense qu'elle a le droit de faire en fonction du temps et en accordant à quelqu'un d'autre sans compensation à la première personne.

M. Andre: Lorsque le projet de loi a été rendu public le 27 juin, nous avons dit au monde que c'est à partir de ce moment que nous commençons à calculer le temps afin d'établir la période de sept ans et de huit ans concernant la capacité de produire des génériques. Ce n'est pas rétroactif.

Le président: Vous n'avez pas adopté le projet de loi en juin, et vous ne l'avez pas considéré avant le mois de novembre. Si vous aviez adopté le projet de loi et l'aviez voté en juin, vous auriez un argument. Toutefois, en ne le faisant pas voter immédiatement et en le faisant six ou huit mois plus tard, vous avez touché rétroactivement les droits sans compensation.

M. Andre: Non, monsieur le Sénateur. Le 7 juillet 1981, Marc Lalonde a présenté un avis de motion de voies et moyens prévoyant une indemnité spéciale à l'égard des ressources pétrolières. Cet avis a été déposé à 4 h 00 de l'après-midi. Cette loi ne prévoyait pas la mise en vigueur de cette mesure au bout de quatre ans.

Le président: Il s'agit d'une loi fiscale qui exige des motions de voies et moyens. Avez-vous présenté ce projet de loi par le biais d'une motion de voies et moyens?

M. Andre: Si vous croyez qu'il s'agit d'une situation différente, les avocats du ministère de la Justice ne sont pas de cet avis. Si vous croyez que cette disposition est rétroactive et si la partie lésée est du même avis, elle peut certainement intenter des poursuites. Mes avocats ne croient pas que cette disposition est rétroactive; les avocats du ministère de la Justice m'ont signalé qu'elle ne l'était pas et je ne crois pas qu'elle le soit.

Le président: Vous allez donc éliminer cette disposition législative qui fait obstacle aux poursuites, n'est-ce pas?

M. Andre: Non, nous ne l'éliminerons pas, car elle n'a pas cet effet.

Le président: Alors pourquoi cette disposition est-elle là? Si elle n'est pas rétroactive, pourquoi faites-vous obstacle aux poursuites? Pourquoi avez-vous prévu une disposition législative qui fait nettement obstacle aux poursuites—

M. Andre: Les poursuites contre Sa Majesté?

Le président: Oui, si ça ne porte atteinte à aucun droit. Si vous souhaitez permettre les poursuites, alors pourquoi prévoir des obstacles?

M. Andre: Monsieur le Sénateur, je ne sais pas pourquoi nous ne permettons pas aux gens de poursuivre Sa Majesté.

Le président: Saviez-vous qu'à une époque, on devait demander à deux genoux l'autorisation d'intenter des poursuites contre Sa Majesté? Heureusement qu'il y a longtemps de cela, car les gouvernements fonctionnent de façon très différente actuellement.

Toutefois, les gens se heurteront à cet obstacle à moins que vous éliminiez cette disposition. Est-ce que vous l'élimineriez?

[Text]

Mr. Andre: No, senator.

The Chairman: If there is no retroactivity—

Mr. Andre: Perhaps you will tell me when you have finished talking.

Senator Doody: Mr. Chairman, if the witness is not to be allowed to answer, we could perhaps let him go home and we could listen to you.

The Chairman: Senator Doody, we have given you lots of opportunity to talk.

Senator Doody: I have not interrupted at all. I am simply raising a point of order.

The Chairman: Very well, Mr. Minister, if you will not take it out, fine.

Senator MacDonald (Halifax): Mr. Chairman, are you trying to tell us now that we are not studying the bill?

The Chairman: I explained the reason why I was making this point; I explained its substance; I explained why, under the order, I thought it was relevant because I thought someone would object. I cleared that away in advance.

Senator MacDonald (Halifax): But you have drawn just about the longest bow and you have decided in your own favour. The witness has answered the question and now you are asking for an explanation. Can you go on to the next point, please?

The Chairman: I do not think he has.

Mr. Andre: If I might try and explain, senator. When the previous government introduced its white paper saying that the Patent Act needs to be changed, as the then Minister of Consumer and Corporate Affairs, Judy Erola said recently on television, because I heard her, they decided that it was too much of a hot potato so they referred it to a royal commission and brought forth the Eastman Report.

Our government said: "We are going to change the Patent Act."

The Chairman: You had the benefit of the Eastman Report?

Senator Doody: That is another interruption, Mr. Chairman.

The Chairman: It is the political things that bother me. I am trying to keep to the facts.

Senator Doody: Mr. Chairman, on that same point of order, a few days ago you told the members of this committee that we could ask questions of the witness and then we could ask supplementaries after if we did not get enough information. I think that is perfectly acceptable and I think, quite apart from the rules of procedure, as a courtesy to a witness who has spent quite a lot of time here with us in an attempt to enlighten us, you should at least have the decency to let him answer a question when he is trying to do so.

[Traduction]

M. Andre: Non, monsieur le Sénateur.

Le président: Si cette disposition n'est pas rétroactive—

M. Andre: Vous aurez l'obligeance de me le signaler lorsque vous aurez terminé.

Le sénateur Doody: Monsieur le Président, si vous ne voulez pas permettre au témoin de répondre à cette question, vous pourriez peut-être le laisser partir et nous pourrions vous écouter.

Le président: Monsieur le sénateur Doody, vous avez eu de nombreuses occasions de prendre la parole.

Le sénateur Doody: Je n'ai fait aucune interruption. Il s'agit simplement d'un rappel à l'ordre.

Le président: Très bien, monsieur le Ministre, si vous ne voulez pas éliminer cette disposition, c'est parfait.

Le sénateur MacDonald (Halifax): Monsieur le Président, voulez-vous maintenant nous laisser entendre que nous n'étudions pas le projet de loi?

Le président: Je vous ai expliqué pourquoi je voulais aborder cette question; je vous ai donné l'essentiel de mon argument; je vous ai expliqué pourquoi, à mon avis, cette question était pertinente, car je croyais que quelqu'un s'y opposerait. J'ai voulu régler cette question tout de suite.

Le sénateur MacDonald (Halifax): Oui, mais vous exagérez et vous prenez votre propre parti. Le témoin a répondu à la question et, maintenant, vous demandez des explications. Pouvez-vous passer au prochain point, s'il-vous-plaît?

Le président: À mon avis, il n'a pas répondu.

M. Andre: Permettez-moi de vous expliquer, monsieur le Sénateur. Lorsque le gouvernement antérieur a présenté le livre blanc qui précisait que la Loi sur les brevets devait être modifiée, comme l'a récemment déclaré à la télévision Judy Erola, qui était alors ministre de Consommation et Corporations—je l'ai entendue moi-même—on a décidé que le sujet était trop épineux et on a chargé une commission royale d'examiner la question, ce qui a abouti au rapport Eastman.

Le gouvernement a décidé de modifier la Loi sur les brevets.

Le président: Vous avez pu bénéficier des recommandations du rapport Eastman?

Le sénateur Doody: C'est une autre interruption, monsieur le président.

Le président: Ce sont les questions politiques qui me préoccupent. Il faut se limiter aux faits.

Le sénateur Doody: Monsieur le président, en ce qui concerne ce même rappel au règlement, il y a quelques jours, vous avez dit aux membres de ce comité que nous pouvions poser des questions au témoin et que, si nous jugions que nous avions besoin d'autres informations, qu'il y aurait une autre période de questions. Je crois que cela est tout à fait acceptable et, en faisant tout à fait abstraction des règlements, à mon avis, vous devriez avoir la courtoisie de permettre au témoin, qui a consacré beaucoup de temps à nous donner des renseignements, de répondre à une question.

[Text]

The Chairman: Very well.

Mr. Andre: Senator, the government indicated it intended to change the Patent Act respecting compulsory licences and what occurred was a great spurt in applications for compulsory licences. We have a chart, and we can show you what happened. There were a great many generic companies who wanted to beat the deadline and get in there. Understandably, the patentholders said: "Hurry up with this legislation because we are going to be damaged and so on." Therefore we got into the classic problem here of, on the one hand, the patentholders are saying: "Come on, you have triggered this action by your indication of intent to change the law, which is going to hurt us financially," and on the other hand, the generics are saying: "We are doing these things under the existing law so please process our applications. You should not now change the law so that it will hurt us in terms of what we are trying to do by obtaining these compulsory licences and getting these drugs on the market." That group of drugs has been referred to as the pipeline drugs.

Therefore we are faced with the classic conflict of interest, and the compromise was that if you have applied for a licence to import and receive that and have applied for an NOC but have not received that, then you can bring that drug on the market after seven years. If you have applied for a licence to import and received that but have not yet applied for the NOC, then it is eight years. Not ten years, as is contained in the new law; not the old regime. It is something in between. It is the classic compromise.

However, when you say it is seven years and eight years, you have to start the calendar running sometime. It seemed to us fair and reasonable that it ought to happen when everybody knows about it and the rules are declared. Therefore we introduced the draft bill at a press conference and laid it out so that no one could claim to have been surprised later on by saying that they did not know that the clock was started on June 27.

In the meantime, for reasons for which I do not assume all the responsibility, it has taken a great deal of time to pass this legislation. We never anticipated that, 16 months later, we would still be going over these points but here we are, and it seems to me that to now go back and change that June 27 date is to impose on the patentholders a penalty for the slow processes of Parliament. It is a compromise.

The Chairman: I do not want to interrupt you but you gave us examples of NOCs and compulsory licences. What if the generic company has both? What happens then?

Mr. Andre: Then he would be in business. If he had both before June 27, he would be in business.

The Chairman: No, Mr. Minister. I am talking of the period before this bill becomes law, he has both his compulsory licence and his NOC and he has been selling his product in the market. Then all of a sudden, in comes this bill backdated to June and he has to go out of the market.

[Traduction]

Le président: D'accord.

M. Andre: Monsieur le Sénateur, le gouvernement a alors signalé son intention de modifier la disposition relative à l'octroi obligatoire de licences de la Loi sur les brevets et nous avons alors reçu toute une foule de demandes de licence. Nous avons un diagramme, et nous pouvons nous montrer ce qui s'est produit. Un fort grand nombre de fabricants de médicaments génériques ont voulu présenter leur demande avant la date limite. Il n'est pas étonnant que les détenteurs de brevets ont alors exercé des pressions pour que les modifications soient apportées dans les plus brefs délais parce qu'ils craignaient d'être défavorisés. En conséquence, nous nous sommes retrouvés dans une situation classique où, d'une part, les détenteurs de brevets affirmaient que le gouvernement était lui-même responsable des problèmes car il avait signalé son intention de modifier la loi, ce qui allait leur être préjudiciable financièrement et, d'autre part, les fabricants de médicaments génériques exigeaient que l'on examine leurs demandes car la loi n'était pas encore modifiée. Les sociétés ne voulaient pas qu'on modifie la loi, car cela leur serait préjudiciable. Elles voulaient obtenir des licences et commercialiser les médicaments.

C'est donc un cas classique de conflit d'intérêt, et nous avons dû consentir à un compromis. En conséquence, les sociétés qui avaient fait une demande de licence pour importer et qui l'ont obtenue et qui, de surcroît, avaient demandé un avis de conformité, mais ne l'ont pas obtenu, pouvaient commercialiser le médicament au bout de sept ans. Le délai est de huit ans pour les sociétés qui ont obtenu leur licence mais qui n'ont pas demandé d'avis de conformité. Dans la nouvelle loi, ce délai passe à dix ans. Il s'agit du compromis classique.

Cependant, lorsqu'on fixe des délais, il faut préciser la date à laquelle la période doit commencer. Nous avons cru bon et raisonnable d'attendre que tout le monde soit au courant et que les règles soient établies avant de fixer une date. En conséquence, nous avons présenté la version préliminaire du projet de loi au cours d'une conférence de presse de manière à ce qu'aucune société puisse prétendre plus tard qu'elle n'était pas au courant que la période commençait le 27 juin.

Entre temps, pour diverses raisons, et je ne suis pas entièrement responsable de cela, l'adoption de la loi a tardé. Nous n'avons jamais prévu qu'au bout de 16 mois, nous serions encore en train d'étudier ces points, mais c'est bien ce qui s'est produit. À mon avis, si nous changeons cette date, nous allons pénaliser les détenteurs de brevets alors que c'est le Parlement qui est responsable des longs délais. Il s'agit d'un compromis.

Le président: Je ne veux pas vous interrompre, mais vous nous avez donné des exemples au sujet des avis de conformité et des licences obligatoires. Que se produit-il si les sociétés disposent des deux? Que se passe-t-il alors?

M. Andre: Elles n'ont alors aucun problème. Si elles disposaient d'un avis et d'une licence avant le 27 juin, elles n'ont aucun problème.

Le président: Non, monsieur le Ministre. Je veux parler de la période qui précède l'adoption de ce projet de loi. Que se passe-t-il si une société dispose d'un permis et d'un avis et qu'elle a déjà commercialisé son produit. On change alors la date et elle doit retirer son produit du marché.

[Text]

Mr. Andre: No, not all of a sudden. He knew the rules in June. He knew at that time that if he did not have both at that time, then he was in the pipeline situation and would have to wait out the seven or eight years.

The Chairman: But he had every reason to expect—

Senator Frith: So you are telling him that no matter when we pass this law, this is when it will have effect?

The Chairman: You may have opinions that it is not retroactive; that it is only retrospective and various things like that, but I think the public generally have accepted the view that this bill is terribly unfair to the people who have been making the drugs—

Senator Cogger: Mr. Chairman, who said the public have generally accepted this view?

The Chairman: The consumer groups were here and said so.

Senator Cogger: But are they the public generally?

The Chairman: So did the provinces, according to the record that we have.

Senator Cogger: Mr. Chairman, the special committee heard a lot more testimony than did this committee, with all due respect. I do not think it is fair to assume things are the way that you see them.

The Chairman: Senator Stewart, do you have a point?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I have one subordinate question which I think might terminate the discussion on this clause.

We have been told that no particular private rights will be affected, contrary to what our chairman is saying. If that is true, why is this provision in here? It must be anticipating the possibility of some action. What is it?

The Chairman: Would you give the section for the record?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Clause 41.26(4).

The Chairman: That is the section I referred you to earlier, Mr. Minister.

Mr. Andre: I understand this is common practice. We are advised to do it by the Department of Justice. Frankly, I do not think it affects the objectives I was trying to achieve, which are to protect the interests of the Crown which the Department of Justice says should be there so the Crown is not taken to court by someone who is asleep at the switch.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): In other words, the advice you get is that quite possibly private rights may inadvertently have been affected with the result that an action might be taken in the court if it were not debarred by such a provision.

[Traduction]

M. Andre: Non, ce n'est pas une surprise. Elle était au courant de la situation en juin. Elle savait que si elle n'avait pas et la licence et l'avis à ce moment, elle serait tenu d'attendre sept ou huit ans.

Le président: Mais la société devait s'attendre, et avec raison, à . . .

Le sénateur Frith: Vous me dites donc que peu importe le moment où cette loi sera adoptée, cette date ne changera pas?

Le président: Vous croyez peut-être que cette disposition n'est pas rétroactive, qu'elle n'est que rétrospective, mais je pense que le public en général est d'avis que ce projet de loi est terriblement injuste vis-à-vis des fabricants des médicaments . . .

Le sénateur Cogger: Monsieur le président, qui a dit que le Public avait accepté ce point de vue?

Le président: Les groupes de consommateurs sont venus ici et l'ont reconnu.

Le sénateur Cogger: Mais représentent-ils le grand public?

Le président: Il en va de même pour les provinces, selon les dossiers que nous avons en main.

Le sénateur Cogger: M. Le président, le comité spécial a entendu beaucoup plus de témoignages que ce comité et, sauf votre respect, je ne crois pas que les choses sont nécessairement comme vous les voyez.

Le président: Sénateur Stewart, avez-vous un point à soulever?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): J'ai une question secondaire qui je crois pourra mettre fin à la discussion relative à cet article.

Contrairement à la déclaration de notre président, on nous a dit qu'aucun droit particulier ne sera affecté. Si tel est le cas, pourquoi cette disposition est-elle incluse? Elle doit prévoir la possibilité de certaines mesures. Pouvez-vous m'expliquer cela?

Le président: Pouvez-vous préciser l'article pour inscription au dossier?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Article 41.26(4).

Le président: Il s'agit de l'article que je vous ai mentionné précédemment, M. le ministre.

M. Andre: Je crois qu'il s'agit là d'une pratique courante. Le ministère de la Justice nous conseille de le faire. Honnêtement, je ne crois pas que l'article nuise aux objectifs que je tentais de fixer et qui consiste à protéger les intérêts de la couronne qui, de l'avis du ministère de la Justice devrait s'y trouver. Ainsi, la couronne n'est pas amenée en cour par quelqu'un qui dort au poste d'aiguillage.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Autrement dit, on vous a dit qu'il est très possible que les droits individuels peuvent avoir été lésés par inadvertance et que la chose pourrait être amenée en cour si la protection n'était pas assurée par cet article.

[Text]

Mr. Andre: I do not conceive that any private rights were inadvertently abridged at all.

Senator Frith: So you do not need that.

Mr. Andre: However, I do not have any basis for making a judgment one way or the other, other than the advice of Justice. If someone was in Bermuda on June 27 and came back and said that they did not know that information and felt that they had been damaged in some way, they would sue the Crown.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): It sounds like a physician making sure that his dead patient is buried before the post mortem.

Senator Frith: Justice told you that it is not retroactive, and it was the same Justice that told you to put something in the act to make sure that somebody could not sue on the basis of retroactivity?

Mr. Andre: Yes.

The Chairman: Under your statute, the R&D definition is the definition in the Income Tax Act?

Mr. Andre: That is right.

The Chairman: Why did you accept that as the definition?

Mr. Andre: We had asked the Patent Medicines Review Board to publish annual research and development figures. We know that for the purposes of the Income Tax Department, the accountants know what research and development is. They are able to identify it. If, in fact, we were to change the definition somehow, at best we would merely cause extra work for accountants to come up with two types of research, one as defined by Income Tax Act and one as defined by this act. I do not know what the benefit of that would be.

The Chairman: I would suggest that one of the benefits is the problem that has arisen out of the interpretation of R&D under the Income Tax Act, and it is lack of certainty. This has been held by some to involve economic advantage.

The R&D that you are talking about might include economic advantage by some of these pharmaceutical companies.

Mr. Andre: I am not sure what you mean.

The Chairman: That they spend money for economic advantage, restructuring of a molecule or something like that that gives them some greater saleability for economic advantage rather than for technological uncertainty. It is a difficult concept.

Mr. Andre: That argument was made to me by a group that were opposed to this legislation earlier on. I discussed that with the industry. They pointed out, for example, two drugs we are now talking about. Smith, Kline and French came up with Tagamet, which was a great ulcer drug. For economic advan-

[Traduction]

M. Andre: Je ne peux pas imaginer que des droits individuels aient pu être lésés de quelque manière que ce soit par inadvertance.

Le sénateur Frith: Vous n'en avez donc pas besoin.

M. Andre: Toutefois, je n'ai aucune base pour porter un jugement, autre que le conseil donné par le ministère de la Justice. Si quelqu'un se trouvait aux Bermudes le 27 juin et revient en déclarant que cette information ne lui avait pas été communiquée et estime qu'il a été lésé de quelque façon, il poursuivrait la couronne.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous parlez comme un médecin qui s'assure que son patient décédé est inhumé avant l'obtention du certificat de décès.

Le sénateur Frith: Le ministère de la Justice a déclaré que ce n'était pas rétroactif et ce même ministère vous a également conseillé d'inclure dans la loi une disposition visant à empêcher quiconque d'intenter toute poursuite basée sur l'argument de la rétroactivité.

M. Andre: Oui.

Le président: Dans votre projet de loi, la définition de la R & D correspond-elle à celle de la Loi de l'impôt sur le revenu?

M. Andre: Oui.

Le président: Pourquoi avez-vous accepté cette définition?

M. Andre: Nous avons demandé au Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés de publier des chiffres annuels en matière de développement et de recherche. Nous savons que recherche et développement signifie quelque chose dans la comptabilité du ministère de l'Impôt sur le revenu. Les comptables sont capables d'identifier cela. Si, dans les faits, nous devons modifier la définition, nous ne ferions en réalité qu'apporter un surcroît de travail aux comptables qui se retrouveraient avec deux types de recherche, une étant définie par la Loi de l'impôt sur le revenu et une autre définie par le présent projet de loi. Je ne vois pas quel en serait l'avantage.

Le président: Je crois que l'un des avantages serait de régler le problème qui découle de l'interprétation de la R & D contenu dans la Loi de l'impôt sur le revenu à cause de son imprécision. Certaines personnes ont vu en cela un avantage économique.

La R & D à laquelle vous faites allusion pourrait apporter des avantages économiques à certaines de ces compagnies pharmaceutiques.

M. Andre: Je ne vois pas très bien ce que vous voulez dire.

Le président: Je veux dire qu'elles dépensent de l'argent pour des avantages économiques, il peut s'agir de la restructuration d'une molécule ou quelque chose du genre qui leur donne une meilleure capacité de vente en terme d'avantage économique plutôt qu'une incertitude technologique. C'est un concept difficile à comprendre.

M. Andre: Un groupe opposé à ce projet de loi m'a déjà apporté cet argument. J'en ai discuté avec l'industrie. Ces gens ont mentionné, par exemple, deux médicaments auxquels nous faisons allusion maintenant. Smith, Kline et French ont proposé Tagamet qui est un excellent médicament contre les ulcères.

[Text]

tage purposes Galaxo was looking at small variations on that drug, and they came up with Ranitidine or Zantac, which turns out to have some advantages in some cases in terms of side effects. While they were doing molecule manipulations for economic advantage, they in fact discovered a drug that they feel, and some physicians feel, has advantages over Tagamet and sales would tend to indicate that. Merck has just brought on to the market a drug they refer to as Pepcid, which again is a molecular manipulation, if you will. It has the same physiological effect as Tagamet. It plugs into these acid-producing cells in your stomach wall. They undoubtedly will argue, and it will remain to be seen whether or not the physicians agree with them, that in some cases, if not the majority of cases, their drug has advantages over Zantac and Tagamet.

It is from these kinds of things that progress is made. Previously I have given to the Senate the story of Cardizam, which is another interesting story.

The Chairman: Those are changing molecules with some therapeutic advantages.

Mr. Andre: That was not the intent of the research. It was economic advantage. It turned out to be the result.

The Chairman: Yes, and that is why they have an extended patent or a new one?

Mr. Andre: No.

The Chairman: The example I had in mind would be the case where the process that was being tested and run had no therapeutic changes involved at all; it merely made it cheaper to produce. The only reason it was going forward was to make it cheaper to produce. I think you will agree that under the Income Tax Act that qualifies for R&D?

Mr. Andre: That does, and there is economic advantage to the economy. We cannot judge research from the perspective that only research that produces positive therapeutic consequences is appropriate. Most of the research will produce absolutely nothing. Some will produce economic benefits rather than medicinal benefits; some will produce medicinal benefits.

We sometimes get fairly partisan in our political arena. I am still on leave of absence from the University of Calgary as a professor of chemical engineering. If you want to hear some good battles, you ought to listen to some of the researchers at universities talk about each other's research. I can assure that every one of them feels that their research is first class and that of their colleague's is garbage and ought not to be funded. I do not think we ought to, in legislation, try to adjudicate between these points of view.

The Chairman: Mr. Minister, there has been a lot of talk about the effect of this bill and the industrial benefits and the amount of money over a period of, say, ten years related to percentage of sales. It has been said that the pharmaceutical industry is contributing \$1.4 million.

Mr. Andre: An incremental increase, yes.

[Traduction]

res. Dans une optique d'avantage économique, Galaxo a étudié de petites variations de ce médicament et a produit Ranitidine ou Zantac qui se révèle avantageuse dans certains cas au niveau des effets secondaires. En faisant leur manipulation de molécules en vue d'obtenir des avantages économiques, ils ont en fait découvert un médicament qu'ils estiment, certains médecins partagent également leur avis, meilleur que le Tagamet. Les ventes tendent d'ailleurs à indiquer cela. Merck vient de mettre sur le marché un médicament appelé Pepcid qui, une fois de plus, si vous me le permettez, découle d'une manipulation moléculaire. Ce médicament a le même effet physiologique que Tagamet. Il se loge dans les cellules productrices d'acide sur les parois de l'estomac. Ils clameront sans doute, il faudra attendre la réponse des médecins sur cette question, que dans certains cas, sinon la majorité d'entre eux, ce médicament est meilleur que Zantac et Tagamet.

C'est de cette façon que le progrès se fait. J'ai récemment mentionné au Sénat l'histoire du Cardizem, qui elle aussi est intéressante.

Le président: Ne s'agit-il pas d'un changement de molécules apportant des avantages thérapeutiques?

M. Andre: Ce n'était pas le but de la recherche. On visait d'abord un avantage économique. Dans ce cas les résultats sont importants.

Le président: Oui, et c'est pourquoi ils ont obtenu une prolongation de brevet ou un nouveau brevet?

M. Andre: Non.

Le président: L'exemple auquel je pensais serait le cas où le procédé mis à l'essai et réalisé n'apporterait aucun changement thérapeutique; le seul avantage étant une économie de production. La seule raison des travaux étant la réduction des coûts de production. Je crois que vous admettez que cela entre dans la définition de R & D de la Loi de l'impôt sur le revenu.

M. Andre: C'est exact, et cela avantage notre économie. On ne peut considérer que seule la recherche produisant des effets thérapeutiques positifs convienne. Presque toute la recherche ne produira absolument rien. Une partie seulement produira des effets économiques plutôt que pharmaceutiques; une autre partie produira des effets pharmaceutiques.

On devient parfois très partisan sur la scène politique. Je suis encore en congé de l'université de Calgary en tant que professeur de génie chimique. Si vous voulez en entendre de bonnes, vous devriez prêter l'oreille à ce que certains chercheurs universitaires disent de la recherche de leurs collègues. Je vous assure que chacun prétend que sa recherche est de haut calibre et que celle des autres ne vaut même pas la peine de s'y arrêter et ne mérite pas un sou. Je ne crois pas que la législation devrait tenter d'arbitrer ces points de vue.

Le président: M. le ministre, on a beaucoup parlé des effets de ce projet de loi, des avantages pour l'industrie et de l'argent en jeu sur une période de dix ans par rapport aux ventes. On a prétendu que l'industrie pharmaceutique investissait 1,4 million \$.

M. Andre: En effet, une augmentation.

[Text]

The Chairman: The word that bothers me is "contributing"—the pharmaceutical industry is contributing—because R & D is an expense and much of it is subject to grants. The figure of \$1.4 million should be significantly reduced because of that, because you, Mr. Minister, and everybody in this room is helping to make that contribution.

Mr. Andre: Senator, I agree with that. It is not a contribution. What they are going to do is spend \$1.4 million more. They are going to spend ten per cent of sales on research; in other words, the global figures for that industry.

In Canada, as in most western countries, we have tax laws that are favourable to research. We all believe that research is favourable and is something that should be encouraged, and we have tax laws that do that. They should apply to research in whatever area, and they do apply.

The Chairman: I just wanted to get your answer to keep the figure in focus. You said, "Yes." I am not trying to say that they should not have the same advantages as everyone else.

Mr. Andre: One of the interesting effects and one of the comments that the critics have made is that this is a profitable industry, and it is profitable. But one of the interesting effects is that as they increase their research spendings, the profits will actually go down as declared for income tax purposes because they will be deducting the research expenditure prior to tax calculation. So you have the irony of the less research you do in terms of your cash flow, the higher your profits look.

The Chairman: I am just repeating to you what you said to us earlier this morning concerning anyone who has been in industry: The person who quits research certainly does not soon have a company; the person who quits looking for oil and gas does not have an oil or gas company; and the person who quits research on mines does not long have a mining company. The fact that he is spending it is to increase his profit. He is not different from anyone else in business; he is in there to make money. I am glad he is; so are you, and so should everyone else be.

Mr. Minister, what I have indicated to you is that there are a number of points in the statute that, without in any way touching the fundamental principles, could be changed to make the statute more effective, set out with greater clarity and would help to defuse some of the heavy concerns that are so evident in regard to this bill. There are people very much in support of it; there are people very much against it. But some of them have grave concerns. Some of the things that we have suggested would help defuse them without, I suggest to you, Mr. Minister adversely affecting the principles of the bill.

On behalf of senators, I wish to thank you and your officials most sincerely for the help that you have given us. I recognize that you feel a long time has been spent on this bill; I can assure you that we have been moving forward on it as fast as

[Traduction]

Le président: Le mot qui me chicotte est «investir». L'industrie n'investit pas 1,4 million \$ puisque la R & D est subventionnée, et donc que vous, M. le ministre, comme tout contribuable dans cette salle participent à cet investissement.

M. Andre: M. le sénateur, je suis d'accord avec vous: il ne s'agit pas d'un investissement. Ils dépenseront en fait 1,4 million \$ de plus. Ils consacreront 10 p. 100 des revenus des ventes à la recherche. Autrement dit, il s'agit des chiffres globaux pour cette industrie.

Le Canada, comme la plupart des pays occidentaux a des incitatifs fiscaux pour la recherche. Nous croyons tous que la recherche est utile, et qu'elle devrait être encouragée, et nous avons des lois fiscales à cette fin. Celles-ci devraient s'appliquer à la recherche dans n'importe quel domaine, et c'est ce qu'elles font.

Le président: Je voulais seulement que vous me répondiez pour garder le chiffre en perspective. Vous m'avez répondu «oui». Je n'essaie pas de dire qu'ils ne devraient pas avoir les mêmes avantages que tout le monde.

M. Andre: L'un des effets intéressants, et l'une des critiques que l'on a entendues, est qu'il s'agit d'une industrie rentable, et elle est effectivement rentable. Mais l'un des effets intéressants, c'est qu'avec l'accroissement des dépenses de recherche, les bénéfices déclarés aux fins de l'impôt seront en fait moindres, parce que les entreprises déduiront leurs dépenses de recherche avant de calculer leur impôt. On a donc la situation paradoxale suivante: moins il y a de fonds qui vont à la recherche, plus les bénéfices paraissent élevés.

Le président: Je ne fais que répéter ce que vous disiez plus tôt ce matin au sujet de quiconque a travaillé dans cette industrie. La personne qui abandonne son poste de recherche n'est certainement pas sur le point d'ouvrir une entreprise; la personne qui quitte le domaine de l'exploration du pétrole et du gaz ne possède pas une entreprise de pétrole et de gaz; et la personne qui abandonne la recherche dans le secteur minier n'est pas propriétaire d'une société minière. Si une personne fait la dépense, c'est pour accroître son bénéfice. Elle agit comme n'importe qui d'autre dans le monde des affaires; le but est de faire de l'argent. Je suis content qu'il en soit ainsi, vous l'êtes aussi, et tout le monde devrait l'être.

Monsieur le ministre, ce que je vous ai dit, c'est qu'il y a un certain nombre de points dans la loi qui, sans qu'on touche aucunement aux principes fondamentaux, pourraient être modifiés pour rendre la loi plus efficace, lui conférer une plus grande clarté et aider à dissiper certaines des grandes préoccupations qui sont si évidentes à propos de ce projet de loi. Il y a des gens qui lui sont très favorables, d'autres qui s'y opposent féroce-ment. Mais certains ont des craintes profondes. Quelques-unes des améliorations que nous avons suggérées aideraient à dissiper ces craintes sans ébranler, du moins je le pense, monsieur le ministre, les principes du projet de loi.

Au nom des sénateurs, je veux vous remercier très sincèrement, vous et vos fonctionnaires, pour l'aide que vous nous avez fournie. Je suis conscient que vous trouvez que beaucoup de temps a été consacré à ce projet de loi, et je peux vous assu-

[Text]

we know how. It is complicated. We trust that when you read our report it will assist you in carrying out, to the benefit of all Canadians, what I am sure you are trying to do. Thank you very much for coming to see us.

Mr. Andre: Thank you, senator. In response to your indication that you will treat it expeditiously, I will not give your address to CUPW!

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

rer que nous avons progressé aussi vite que nous le pouvions. Il s'agit d'un projet de loi complexe. La lecture de notre rapport, nous avons bon espoir, vous aidera à parvenir à des conclusions qui seront à l'avantage de tous les Canadiens, ce qui est certainement l'objectif que vous visez. Je vous remercie beaucoup de votre visite.

M. Andre: Merci, monsieur le sénateur. Compte tenu de l'intention que vous avez manifestée de procéder rapidement, je ne vais pas donner votre adresse au Syndicat canadien des postiers!

Le comité poursuit ses délibérations à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

9:30 a.m.

Dr. Pavel Hamet, M.D., Ph.D., Clinical Research Institute of Montreal; Director of Laboratory of Physiopathology of Hormone Action; Chief of Endocrinology; Professor of Medicine, Hôtel-Dieu of Montreal Hospital; Executive Board, Canadian Hypertension Society.

10:30 a.m.

From the Department of Consumer and Corporate Affairs:

Mr. Mel Cappe, Assistant Deputy Minister, Bureau of Policy Coordination;

Mr. André Gariépy, Commissioner of Patents.

9 h 30

D^r Pavel Hamet, M.D., Ph.D., Institut de recherches cliniques de Montréal; directeur, Laboratoire de physiopathologie de l'action hormonale; chef du service d'endocrinologie; professeur de médecine, Hôpital Hôtel-Dieu de Montréal; membre de l'exécutif, Société canadienne d'hypertension artérielle.

10 h 30

Du ministère de la Consommation et des Corporations:

M. Mel Cappe, sous-ministre adjoint, Bureau de la coordination des politiques;

M. André Gariépy, commissaire des brevets.

Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87



Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banking, Trade and Commerce

Chairman:
The Honourable IAN SINCLAIR

Wednesday, October 21, 1987

Issue No. 38

Sixth and final Proceedings on:

Consideration of the motion of the
Honourable Senator Murray, P.C., dated
3rd September 1987 and the Message from the
House of Commons dated 31st August 1987
relating to certain amendments to Bill C-22,
An Act to amend the Patent Act and to
provide for certain matters in relation
thereto

NINETEENTH REPORT OF THE COMMITTEE

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banques et du commerce

Président:
L'honorable IAN SINCLAIR

Le mercredi 21 octobre 1987

Fascicule n° 38

Sixième et dernier fascicule concernant:

Étude de la motion de l'honorable sénateur
Murray, c.p., en date du 3 septembre 1987 et du
message de la Chambre des communes en date du
31 août 1987 au sujet de certains amendements au
Projet de loi C-22, Loi modifiant la Loi sur les
brevets et prévoyant certaines dispositions
connexes

DIX-NEUVIÈME RAPPORT DU COMITÉ

STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Ian Sinclair, *Chairman*

The Honourable Finlay MacDonald (*Halifax*),
Deputy Chairman

The Honourable Senators:

Barrow	MacDonald (<i>Halifax</i>)
Buckwold	*MacEachen, P.C. (or Frith)
David	*Murray, P.C. (or Doody)
Flynn, P.C.	Roblin, P.C.
Haidasz, P.C.	Sinclair
Kelly	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Lucier	<i>Guysborough</i>)
	Turner

**Ex officio Members*

(Quorum 4)

Changes in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Flynn substituted for that of the Honourable Senator Phillips. (*October 5, 1987*)

The name of the Honourable Senator Thériault substituted for that of the Honourable Senator Leblanc (*Saurel*). (*October 6, 1987*)

The name of the Honourable Senator David substituted for that of the Honourable Senator Kelly. (*October 6, 1987*)

The name of the Honourable Senator Kelly substituted for that of the Honourable Senator Cogger. (*October 13, 1987*)

The name of the Honourable Senator Roblin substituted for that of the Honourable Senator Doyle. (*October 13, 1987*)

The name of the Honourable Senator Buckwold substituted for that of the Honourable Senator Thériault. (*October 13, 1987*)

The name of the Honourable Senator Olson substituted for that of the Honourable Senator Kirby. (*October 13, 1987*)

The name of the Honourable Senator Turner substituted for that of the Honourable Senator Olson. (*October 20, 1987*)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Ian Sinclair

Vice-président: L'honorable Finlay MacDonald (*Halifax*)

Les honorables sénateurs:

Barrow	MacDonald (<i>Halifax</i>)
Buckwold	*MacEachen, c.p. (ou Frith)
David	*Murray, c.p. (ou Doody)
Flynn, c.p.	Roblin, c.p.
Haidasz, c.p.	Sinclair
Kelly	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Lucier	<i>Guysborough</i>)
	Turner

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Flynn substitué à celui de l'honorable sénateur Phillips. (*le 5 octobre 1987*)

Le nom de l'honorable sénateur Thériault substitué à celui de l'honorable sénateur Leblanc (*Saurel*). (*le 6 octobre 1987*)

Le nom de l'honorable sénateur David substitué à celui de l'honorable sénateur Kelly. (*le 6 octobre 1987*)

Le nom de l'honorable sénateur Kelly substitué à celui de l'honorable sénateur Cogger. (*le 13 octobre 1987*)

Le nom de l'honorable sénateur Roblin substitué à celui de l'honorable sénateur Doyle. (*le 13 octobre 1987*)

Le nom de l'honorable sénateur Buckwold substitué à celui de l'honorable sénateur Thériault. (*le 13 octobre 1987*)

Le nom de l'honorable sénateur Olson substitué à celui de l'honorable sénateur Kirby. (*le 13 octobre 1987*)

Le nom de l'honorable sénateur Turner substitué à celui de l'honorable sénateur Olson. (*le 20 octobre 1987*)

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, September 2, 1987:

“A Message was brought from the House of Commons in the following words:—

MONDAY, August 31, 1987

ORDERED,—That a Message be sent to the Senate to acquaint Their Honours that this House agrees with amendment 10(a) made by the Senate to Bill C-22, An Act to amend the Patent Act and provide for certain matters in relation thereto, but disagrees with all other amendments except amendments 1(c) and 8, because this House believes that amendments 1(a) and (b), 2(a) and (b), 3, 4(a) and (b), 5(a) and (b), 6, 7(a) and (b), 9 and 10(b) and (c) are in contradiction to the principles of the Bill which will increase intellectual property protection, increase research and development in Canada, create new high-technology jobs, improve the health care of Canadians, and protect consumers from higher drug prices.

More specifically:

Amendments 1(a) and (b) delete the definitions of “Board” and “patentee”. These definitions are necessary to support the powers of the Patented Medicine Prices Review Board, which is required to protect consumers.

Amendments 2(a) and (b) reduce Canada’s export potential and fine chemical manufacturing.

Amendments 3, 4(a) and (b) reduce the periods of market exclusivity, thus eliminating the incentive for increased research and development in Canada.

Amendment 5(a) reduces the period of market exclusivity and export potential, thus reducing economic benefits for Canada.

Amendment 5(b) deletes the Patented Medicine Prices Review Board, which is required to protect consumers, and this amendment also removes the protection for Canadian-invented medicines and thus the incentives for increased research and development in Canada.

Amendments 6, 7(a) and (b), 10(b) and (c) arise out of amendments 1(a) and (b), 2, 3, 4(a) and (b), 5(a) and (b), and are therefore inappropriate.

Amendment 9 arises out of Senate amendment 8, but is not consistent with the House amendment to Senate amendment 8, as set out below.

And, that:

Senate amendment 1(c) be amended to read as follows:

“(c) Strike out lines 35 to 42 and add the following:

ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 2 septembre 1987:

«La Chambre des communes transmet un message dont voici le texte:

Le LUNDI 31 août 1987

IL EST ORDONNÉ,—Qu’un message soit envoyé au Sénat pour faire savoir à Leurs Honneurs que la Chambre est d’accord avec l’amendement 10a) apporté par le Sénat au projet de loi C-22, Loi modifiant la Loi sur les brevets et prévoyant certaines dispositions connexes, mais qu’elle n’est pas d’accord pour ce qui est des autres amendements, sauf les amendements 1c) et 8, parce qu’elle croit que les amendements 1a) et b), 2a) et b), 3, 4a) et b), 5a), b) et c), 6, 7a) et b), 9 et 10b) et c) sont incompatibles avec les principes qui sous-tendent le projet de loi lequel accroîtra la protection de la propriété intellectuelle, accroîtra la recherche et le développement au Canada, créera de nouveaux emplois dans le domaine de la haute technologie, améliorera les services de santé des Canadiens et protégera les consommateurs contre la hausse de prix des médicaments.

Et plus précisément:

Les amendements 1a) et b) suppriment les définitions de «conseil» et de «brevet» ou «titulaire de brevet». Ces définitions sont nécessaires pour sous-tendre les pouvoirs du Conseil d’examen du prix des médicaments, lequel est nécessaire pour la protection des consommateurs.

Les amendements 2a) et b) diminuent le potentiel d’exportation du Canada et la fabrication au Canada de produits chimiques fins.

Les amendements 3 et 4a) et b) restreignent la durée du droit d’exclusivité, éliminant de ce fait l’incitation à accroître la recherche et le développement au Canada.

L’amendement 5a) restreint la durée du droit d’exclusivité et le potentiel d’exportation, réduisant de ce fait les avantages économiques pour le Canada.

L’amendement 5b) supprime le Conseil d’examen du prix des médicaments, qui est nécessaire pour la protection des consommateurs; il supprime en outre la protection accordée pour les médicaments inventés au Canada et, de ce fait, l’incitation à accroître la recherche et le développement au Canada.

Les amendements 6, 7a) et b), 10b) et c) découlent des amendements 1a) et b), 2, 3, 4a) et b) et 5a) et b) et ne sont donc pas à propos.

L’amendement 9 découle de l’amendement 8 du Sénat mais il n’est pas compatible avec l’amendement apporté par la Chambre à l’amendement 8 du Sénat et énoncé ci-après.

Et, en outre:

Que l’amendement 1c) du Sénat soit modifié comme il suit:

«c) Retrancher les lignes 36 à 44 et ajouter ce qui suit:

(2) For the purposes of sections 41.11 to 41.16, the notice of compliance that is first issued for either the original and distinct chemical composition of a medicine or the obvious chemical equivalent of the medicine shall be deemed to be the first notice of compliance issued in respect of that medicine."

Senate amendment 8 be amended to read as follows:

"Insert the heading "Transitional" and the following as clause 31:

31. (1) The Minister of Consumer and Corporate Affairs shall pay to each province for each of the fiscal years commencing in the period April 1, 1987 to March 31, 1991, for the purpose of research and development relating to medicine, an amount equal to the product obtained by multiplying

(a) the quotient obtained by dividing

(i) \$25 million by

(ii) the total population of all provinces for the fiscal year in respect of which the payment is made, by

(b) the population of the province for the fiscal year in respect of which the payment is made.

(2) Payment of any amount under this section shall be made out of the Consolidated Revenue Fund at such times and in such manner as the Governor in Council may, by regulation, prescribe.

(3) For the purposes of this section, the population of a province for a fiscal year shall be the population of that province on the first day of June of that year as determined and published by the Chief Statistician of Canada."

ATTEST

ROBERT MARLEAU,
The Clerk of the House of Commons."

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Thursday, September 3, 1987:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Murray, P.C., seconded by the Honourable Senator Phillips:

That the Senate concur in the amendments made by the House of Commons to its amendments 1(c) and 8 to Bill C-22, An Act to amend the Patent Act and to provide for certain matters in relation thereto, without amendment;

That the Senate do not insist on its amendments 1(a) and (b), 2(a) and (b), 3, 4(a) and (b), 5(a) and (b), 6, 7(a) and (b), 9 and 10(b) and (c), to which the Commons has disagreed; and

That a Message be sent to the House of Commons to acquaint that House accordingly.

(2) Pour l'application des articles 41.11 à 41.16, l'avis de conformité délivré en premier lieu, soit pour le composé chimique original et distinct d'un médicament, soit pour l'équivalent chimique manifeste du médicament, est réputé être le premier avis de conformité délivré pour ce médicament.»

Que l'amendement 8 du Sénat soit modifié comme il suit:

«Insérer le sous-titre «Disposition transitoire» et ce qui suit comme article 31:

31. (1) Le ministre de la Consommation et des Corporations versera à chaque province pour chacun des exercices compris entre le 1^{er} avril 1987 et le 31 mars 1991 pour la recherche et le développement en matière de médicaments un montant égal au produit obtenu par la multiplication de l'élément a) par l'élément b):

a) le quotient obtenu par la division de vingt-cinq millions de dollars par le chiffre total de la population des provinces pour l'exercice à l'égard duquel le versement est effectué;

b) le chiffre de la population de la province pour ce même exercice.

(2) Tout versement est prélevé sur le Trésor selon ce que le gouverneur en conseil peut fixer par règlement.

(3) Le chiffre de la population d'une province pour un exercice est celui du 1^{er} juin de l'exercice, déterminé et publié par le statisticien en chef du Canada.»

ATTESTÉ

Le Greffier de la Chambre des communes,
ROBERT MARLEAU.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du jeudi 3 septembre 1987:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Murray, c.p., appuyé par l'honorable sénateur Phillips,

Que le Sénat agréé les amendements apportés par la Chambre des communes à ses amendements 1c) et 8 au Projet de loi C-22, Loi modifiant la Loi sur les brevets et prévoyant certaines dispositions connexes, sans amendement;

Que le Sénat n'insiste pas sur ses amendements 1a) et b), 2a) et b), 3, 4a) et b), 5a), b) et c), 6, 7a) et b), 9 et 10b) et c), auxquels les Communes n'ont pas acquiescé; et

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes pour l'en informer.

After debate,

The Honourable Senator MacEachen, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Frith:

That the question, together with the Message from the House of Commons on the same subject, dated August 31, 1987, be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce for consideration and report.

After debate,

In amendment, the Honourable Senator Phillips moved, seconded by the Honourable Senator Flynn, P.C., that the motion be amended by adding thereto the following:

“That the Committee report no later than Monday, September 14, 1987; and

That, no later than 5:45 o'clock p.m. on Tuesday, September 15, 1987, if necessary, the Speaker shall interrupt the proceedings and put forthwith, without further debate or amendment, all questions necessary to dispose of the Report.”

After debate, and—

The question being put on the motion in amendment,

The Senate divided and the names being called they were taken down as follows:— (. . .)

Therefore, the motion in amendment was resolved in the negative.

The question being put on the motion of the Honourable Senator MacEachen, P.C., seconded by the Honourable Senator Frith:

That the question, together with the Message from the House of Commons on the same subject dated August 31, 1987, be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce for consideration and report,

The Senate divided and the names being called they were taken down as follows:— (. . .)

Therefore, the motion was resolved in the affirmative.”

Après débat,

L'honorable sénateur MacEachen, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Frith,

Que la question, ainsi que le message de la Chambre des communes en date du 31 août 1987, portant sur le même sujet soient déférés au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce pour étude et rapport.

Après débat,

En amendement, l'honorable sénateur Phillips propose, appuyé par l'honorable sénateur Flynn, c.p., que la motion soit modifiée en y ajoutant ce qui suit:

«Que le comité fasse rapport au plus tard le lundi 14 septembre 1987; et

Qu'au plus tard à 17h45, le mardi 15 septembre 1987, au besoin, le Président interrompe les délibérations et mette aux voix sur-le-champ, sans autre débat ni amendement, toutes les questions nécessaires pour disposer du rapport.»

Après débat,

La motion en amendement est mise aux voix.

L'opinion n'étant pas unanime, le Sénat, à l'appel des noms, se prononce comme suit: (. . .)

En conséquence, la motion en amendement est rejetée.

La motion de l'honorable sénateur MacEachen, c.p., appuyé par l'honorable sénateur Frith,

Que la question, ainsi que le message de la Chambre des communes en date du 31 août 1987, portant sur le même sujet soient déférés au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce pour étude et rapport,

est mise aux voix.

L'opinion n'étant pas unanime, le Sénat, à l'appel des noms, se prononce comme suit: (. . .)

En conséquence, la motion est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, OCTOBER 6, 1987

(68)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 5:00 p.m. this day *in camera*, the Chairman, the Honourable Senator Ian Sinclair, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Barrow, Cogger, David, Doody, Doyle, Flynn, Frith, Haidasz, Kirby, Lucier, MacDonald (*Halifax*), Sinclair, Stewart (*Antigonish-Guysborough*) and Thériault. (14)

Other Senators present: The Honourable Senators Asselin, Hastings and Phillips.

In attendance: From the Library of Parliament, Research Branch: Mr. Basil Zafiriou, Senior Analyst; Ms. Margaret Smith, Research Officer, Law and Government Division; Mr. Marion Wrobel, Research Officer, Economics Division; Mr. Anthony Chapman, Research Officer, Economics Division.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated 3rd September 1987, resumed consideration of the motion of the Honourable Senator Murray, P.C., dated 3rd September 1987 and the Message from the House of Commons dated 31st August 1987 relating to certain amendments to Bill C-22, An Act to amend the Patent Act and to provide for certain matters in relation thereto.

It was—

Ordered, that the Committee proceed to meet *in camera*.

The Honourable Senator Flynn moved that—in view of the fact that the Committee has heard evidence respecting the above-mentioned Order of Reference from interested parties and specifically the Minister of Consumer and Corporate Affairs who has indicated his unwillingness to accept any further amendments to the Bill—the Committee recommend that the Senate do not insist on its amendments and that it vote in favour of the motion.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the negative on division.

The Honourable Senator Barrow moved that the Research Officers be instructed to prepare a Draft Report of consideration by the Committee on Tuesday, 13th October 1987.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 6:17 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Timothy Ross Wilson

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 6 OCTOBRE 1987

(68)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 17 heures, à huis clos, sous la présidence du sénateur Ian Sinclair (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Barrow, Cogger, David, Doody, Doyle, Flynn, Frith, Haidasz, Kirby, Lucier, MacDonald (*Halifax*), Sinclair, Stewart (*Antigonish-Guysborough*) et Thériault. (14)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Asselin, Hastings et Phillips.

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Basil Zafiriou, analyste principal; M^{me} Margaret Smith, attaché de recherche, Division du droit et du gouvernement; M. Marion Wrobel, attaché de recherche, Division de l'économie; M. Anthony Chapman, attaché de recherche, Division de l'économie.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 septembre 1987, le Comité reprend l'étude de la motion du sénateur Murray, c.p., en date du 3 septembre 1987 et du message de la Chambre des communes en date du 31 août 1987 au sujet de certains amendements au projet de loi C-22, Loi modifiant la Loi sur les brevets et prévoyant certaines dispositions connexes.

Il est ordonné,—Que le Comité se réunisse à huis clos.

L'honorable sénateur Flynn propose que—étant donné que le Comité a entendu les témoignages concernant l'ordre de renvoi mentionné plus haut des parties en cause, plus précisément du ministre de la Consommation et des Corporations qui a indiqué qu'il s'opposerait à tout amendement au projet de loi—le Comité recommande que le Sénat n'insiste pas sur ces amendements et qu'il vote en faveur de la motion.

La motion, mise aux voix, est rejetée sur division.

L'honorable sénateur Barrow propose qu'on demande aux attachés de recherche de rédiger une ébauche de rapport qu'étudiera le Comité le 13 octobre 1987.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 18 h 17, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

TUESDAY, OCTOBER 13, 1987
(69)

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 3:00 p.m., this day *in camera*, the Chairman, the Honourable Senator Ian Sinclair, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Barrow, Buckwold, David, Doody, Flynn, Frith, Haidasz, Kelly, Kirby, Lucier, MacDonald (*Halifax*), (*Olson replaced Kirby at 3:50 p.m.*), Roblin, Sinclair and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (14)

Other Senators present: The Honourable Senators Corbin and Molson.

In attendance: From the Library of Parliament, Research Branch: Ms. Margaret Smith, Research Officer, Law and Government Division; Mr. Marion Wrobel, Research Officer, Economics Division.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated 3rd September 1987, resumed consideration of the motion of the Honourable Senator Murray, P.C., dated 3rd September 1987 and the Message from the House of Commons dated 31st August 1987 relating to certain amendments to Bill C-22, An Act to amend the Patent Act and to provide for certain matters in relation thereto.

It was—
Ordered, that the Committee proceed to meet *in camera*.

The Committee considered the draft report.
At 5:15 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, OCTOBER 14, 1987
(70)

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 3:00 p.m., this day *in camera*, the Chairman, the Honourable Senator Ian Sinclair, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Barrow, Buckwold, David, Doody, Flynn, Frith, Haidasz, Kelly, Lucier, MacDonald (*Halifax*), Olson, Roblin, Sinclair and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (14)

Other Senator present: The Honourable Senator Doyle.

In attendance: From the Library of Parliament, Research Branch: Ms. Margaret Smith, Research Officer, Law and Government Division; Mr. Marion Wrobel, Research Officer, Economics Division.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated 3rd September 1987, resumed consideration of the motion of the Honourable Senator Murray, P.C., dated 3rd September 1987 and the Message from the House of Commons dated 31st August 1987 relating to certain amendments to Bill C-22, An Act to amend the Patent Act and to provide for certain matters in relation thereto.

It was—
Ordered, that the Committee proceed to meet *in camera*.

The Committee considered the draft report.

LE MARDI 13 OCTOBRE 1987
(69)

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 15 heures, à huis clos, sous la présidence de l'honorable sénateur Ian Sinclair (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Barrow, Buckwold, David, Doody, Flynn, Frith, Haidasz, Kelly, Kirby, Lucier, MacDonald (*Halifax*), (*Olson remplacé par Kirby à 15 h 50*), Roblin, Sinclair et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (14)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Corbin et Molson.

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M^{me} Margaret Smith, attachée de recherche, Division du droit et du gouvernement; M. Marion Wrobel, attaché de recherche, Division de l'économie.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 septembre 1987, le Comité reprend l'étude de la motion de l'honorable sénateur Murray, c.p., en date du 3 septembre 1987 et du message de la Chambre des communes en date du 31 août 1987 au sujet de certains amendements au projet de Loi C-22, Loi modifiant la Loi sur les brevets et prévoyant certaines dispositions connexes.

*Il est ordonné,—*Que le Comité se réunisse à huis clos.

Le Comité étudie l'ébauche du rapport.
À 17 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 14 OCTOBRE 1987
(70)

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 15 heures, à huis clos, sous la présidence de l'honorable sénateur Ian Sinclair (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Barrow, Buckwold, David, Doody, Flynn, Frith, Haidasz, Kelly, Lucier, MacDonald (*Halifax*), Olson, Roblin, Sinclair et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (14)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Doyle.

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M^{me} Margaret Smith, attachée de recherche, Division du droit et du gouvernement; M. Marion Wrobel, attaché de recherche, Division de l'économie.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 septembre 1987, le Comité reprend l'étude de la motion de l'honorable sénateur Murray, c.p., en date du 3 septembre 1987 et du message de la Chambre des communes en date du 31 août 1987 au sujet de certains amendements au projet de loi C-22, Loi modifiant la Loi sur les brevets et prévoyant certaines dispositions connexes.

*Il est ordonné,—*Que le Comité se réunisse à huis clos.

Le Comité étudie l'ébauche du rapport.

At 5:05 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

À 17 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier suppléant du Comité

Denis Bouffard

Acting Clerk of the Committee

TUESDAY, OCTOBER 20, 1987
(71)

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 3:00 p.m., this day *in camera*, the Chairman, the Honourable Senator Ian Sinclair, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Barrow, Buckwold, David, (Doody), Flynn, (Frith), Haidasz, Lucier, MacDonald (*Halifax*), Sinclair, Stewart (*Antigonish-Guysborough*) and Turner. (12)

Other Senators present: The Honourable Senators Cochrane, Olson, Petten and Steuart (*Prince Albert-Duck Lake*).

In attendance: From the Library of Parliament, Research Branch: Ms. Margaret Smith, Research Officer, Law and Government Division; Mr. Marion Wrobel, Research Officer, Economics Division.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated 3rd September 1987, resumed consideration of the motion of the Honourable Senator Murray, P.C., dated 3rd September 1987 and the Message from the House of Commons dated 31st August 1987 relating to certain amendments to Bill C-22, An Act to amend the Patent Act and to provide for certain matters in relation thereto.

It was—

Ordered, that the Committee proceed to meet *in camera*.

The Honourable Senator Lucier moved that the 4th Draft Report on the motion of the Honourable Senator Murray, P.C., dated 3rd September 1987 and the Message from the House of Commons dated 31st August 1987 relating to certain amendments to Bill C-22, An Act to amend the Patent Act and to provide for certain matters in relation thereto, be adopted as amended, and that the Chairman do so report to the Senate as the Nineteenth Report of the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Buckwold moved that the Committee print 1,500 copies in both official languages of the Nineteenth Report as a regular issue of proceedings.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Doody moved that the Committee record its appreciation of the excellent research, administrative

LE MARDI 20 OCTOBRE 1987
(71)

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 15 heures, à huis clos, sous la présidence de l'honorable sénateur Ian Sinclair (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Barrow, Buckwold, David, (Doody), Flynn, (Frith), Haidasz, Lucier, MacDonald (*Halifax*), Sinclair, Stewart (*Antigonish-Guysborough*) et Turner. (12)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Cochrane, Olson, Petten et Steuart (*Prince Albert-Duck Lake*).

Également présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M^{me} Margaret Smith, attachée de recherche, Division du droit et du gouvernement; M. Marion Wrobel, attaché de recherche, Division de l'économie.

Conformément à son ordre de renvoi du 3 septembre 1987, le Comité reprend l'étude de la motion de l'honorable sénateur Murray, c.p., en date du 3 septembre 1987 et du message de la Chambre des communes en date du 31 août 1987 au sujet de certains amendements au projet de loi C-22, Loi modifiant la Loi sur les brevets et prévoyant certaines dispositions connexes.

Il est ordonné,—Que le Comité se réunisse à huis clos.

L'honorable sénateur Lucier propose que la quatrième ébauche du rapport sur la motion de l'honorable sénateur Murray, c.p., en date du 3 septembre 1987 et du message de la Chambre des communes en date du 31 août 1987 au sujet de certains amendements au projet de loi C-22, Loi modifiant la Loi sur les brevets et prévoyant certaines dispositions connexes soit adoptée dans sa forme modifiée et que le président fasse rapport au Sénat du Dix-neuvième Rapport du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Buckwold propose que le Comité fasse imprimer, dans les deux langues officielles, 1 500 exemplaires du Dix-neuvième Rapport en tant que fascicule normal du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur Doody propose que le Comité souligne officiellement l'excellent travail de recherche, d'administration

and procedural support provided to the Committee in respect of the above-mentioned Order of Reference by the Research Branch of the Library of Parliament and the Senate Committees and Private Legislation Branch.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 3:31 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

et de procédure accompli pour le Comité, à l'égard de l'ordre de renvoi mentionné plus haut, par le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement ainsi que par la Direction des comités et de la législation privée du Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 15 h 31, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Timothy Ross Wilson

Clerk of the Committee

WEDNESDAY, October 21, 1987

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

NINETEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred the motion of the Honourable Senator Murray, P.C., dated 3rd September 1987 and the Message from the House of Commons dated 31st August 1987 relating to certain amendments to Bill C-22, An Act to amend the Patent Act and to provide for certain matters in relation thereto, passed by the Senate on 13th August 1987, has, in obedience to the Order of Reference dated 3rd September 1987, examined the said motion and Message and now reports as follows:

PART I

Your Committee recommends that a Message be sent to the House of Commons to acquaint that House that, with respect to its Message to the Senate dated 31st August 1987 regarding Bill C-22:

- (i) the Senate does not insist upon the following amendments:

Amendments 1(a) and (b), 2(a) and (b), 3, 4(a), 5(a) and (b), 6, 7(a) and (b), 9, 10(b) and (c);

- (ii) the Senate concurs with the following amendments made by the House of Commons to the amendments made previously by the Senate:

Amendments 1(c) and 8;

- (iii) the Senate does insist upon the following amendment:

Amendment 4(b); and

- (iv) in lieu of other amendments to which the House of Commons has disagreed, the Senate adopts the following amendments and requests that they be concurred in by the Commons:

Le MERCREDI 21 octobre 1987

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

DIX-NEUVIÈME RAPPORT

Le Comité, à qui ont été déférés la motion de l'honorable sénateur Murray, c.p., en date du 3 septembre 1987 et le message de la Chambre des communes en date du 31 août 1987 au sujet de certains amendements au Projet de loi C-22, Loi modifiant la Loi sur les brevets et prévoyant certaines dispositions connexes, qui avait été adopté par le Sénat le 13 août 1987, a, conformément à son ordre de renvoi du 3 septembre 1987, examiné ladite motion et ledit message et en fait rapport comme il suit:

PARTIE I

Le comité recommande qu'un message soit adressé à la Chambre des communes en réponse au message que celle-ci a envoyé au Sénat le 31 août 1987 au sujet du Projet de loi C-22, pour informer la Chambre de ce qui suit:

- i) que le Sénat n'insiste plus sur les amendements suivants:

les amendements 1a) et b), 2a) et b), 3, 4a), 5a) et b), 6, 7a) et b), 9, 10b) et c);

- ii) que le Sénat adopte les amendements suivants effectués par la Chambre des communes aux modifications faites auparavant par le Sénat:

les amendements 1c) et 8;

- iii) que le Sénat insiste sur l'amendement suivant:

l'amendement 4b);

- iv) que les autres amendements que la Chambre des communes a rejetés ont été remplacés par les modifications suivantes que le Sénat a approuvées et qu'il invite la Chambre des communes à adopter:

AMENDMENTS

EXPLANATORY NOTES

To avoid ambiguity, the following amendments are numbered sequentially from the last amendment referred to in the Message from the House of Commons:

11. *Pages 11 and 12, clause 15:* Strike out lines 19 to 49 on page 11 and lines 1 and 2 on page 12, and substitute the following:

"(2) The prohibition under subsection (1) expires in respect of a medicine ten years after the date of the notice of compliance that is first issued in respect of the medicine where that notice of compliance is issued after the coming into force of this section."

12. *Page 12, clause 15:* Strike out lines 8 to 14 and substitute the following:

"(4) Subsection (1) does not apply in respect of any licence pertaining to a medicine where on the date of the coming into force of this section, a notice of compliance in respect of the medicine has been issued."

This amendment establishes a uniform period of exclusivity of ten years with respect to compulsory licences to import, which is to apply only to drugs receiving their first NOC after the coming into force of this section.

This amendment specifies that the new regime for drugs is to apply only to drugs receiving their NOC after the coming into force of this section.

Amendments 11 and 12 effectively eliminate the concept of pipeline drugs.

MODIFICATIONS

Pour éviter toute ambiguïté, les numéros des modifications suivantes font suite à celles des amendements faisant l'objet du message de la Chambre des communes.

11. *Page 11, article 15:* Retrancher les lignes 18 à 39 et les remplacer par ce qui suit:

«(2) L'interdiction est levée dix ans après la date du premier avis de conformité délivré à l'égard du médicament, si cet avis de conformité est délivré après l'entrée en vigueur du présent article.»

12. *Page 12, article 15:*

Retrancher les lignes 5 à 10 et les remplacer par ce qui suit:

«(4) Le paragraphe (1) ne s'applique pas à une licence liée à un médicament si, à la date de l'entrée en vigueur du présent article, un avis de conformité avait été délivré à l'égard du médicament.»

NOTES EXPLICATIVES

Cette modification fixe, pour les licences d'importation obligatoires, une période d'exclusivité uniforme de dix ans qui ne s'appliquerait qu'aux médicaments pour lesquels le premier avis de conformité ne serait délivré qu'après l'entrée en vigueur de cet article.

Cette modification précise que le nouveau régime relatif aux médicaments ne s'appliquerait qu'à ceux pour lesquels un avis de conformité ne serait délivré qu'après l'entrée en vigueur du présent article.

Les modifications 11 et 12 écartent la notion de médicaments en voie de commercialisation [*pipeline drugs*].

13. *Page 14, clause 15:*

- a) Add, immediately after line 28, the following:

"(3) Notwithstanding anything in subsection (2), where the price of a medicine is deemed to be excessive under subsections (8) or (9), the Board shall, by order, direct that, effective on the coming into force of the order, subsection 41.11(1) ceases to apply in respect of either or both of

This amendment establishes the penalty to be imposed on patentees in the event that the prices of some of their patented medicines increase at a rate faster than the rate of inflation. In this amendment, the Board must remove exclusivity from at least one drug.

(a) the patent for the invention pertaining to the medicine, or

(b) any other patent of the patentee for an invention that pertains to one other medicine, whether granted before or after the coming into force of the order."

- b) Strike out line 29 and substitute the following:

"(4) A patentee shall commence compli-

These amendments are consequential upon amendment 13a). They renumber subsections and provide for an internal reference to new subsection (3).

- c) Strike out lines 36 and 37 and substitute the following:

"(5) Where an order is made under paragraph (2)(d) or subsection (3) in respect of a medicine, the"

13. Page 14, article 15:

- a) Ajouter ce qui suit, à la suite de la ligne 12:

«(3) Par dérogation au paragraphe (2), lorsque le prix d'un médicament est réputé excessif en vertu des paragraphes (8) ou (9), le conseil lève, par directive, à compter de l'entrée en vigueur de celle-ci, l'interdiction prévue au paragraphe 41.11(1) à l'égard soit de l'un ou l'autre, soit de l'ensemble des brevets suivants, à savoir:

a) le brevet portant sur l'invention liée au médicament;

b) tout autre brevet du breveté portant sur une invention liée à un autre médicament, que ce brevet ait été délivré avant ou après la prise d'effet de la directive.»

- b) Retrancher la ligne 13 et la remplacer par ce qui suit:

«(4) Le breveté est tenu de se conformer»

- c) Retrancher la ligne 19 et la remplacer par ce qui suit:

«(5) L'interdiction prévue au paragraphe»

- d) Retrancher la ligne 24 et la remplacer par ce qui suit:

«(6) Pour l'application du présent article,»

Cette modification détermine la sanction imposée aux titulaires de brevets dans le cas où les prix de certains de leurs médicaments brevetés croîtraient plus rapidement que le taux d'inflation. Le conseil serait tenu de lever l'exclusivité pour au moins un médicament.

Ces modifications découlent de la modification 13a). Elles prévoient la renumérotation de certains paragraphes.

- d) Strike out line 41 and substitute the following:

"(6) For the purposes of this section, in"

14. *Page 15, clause 15:*

- a) Strike out lines 16 to 18 and substitute the following:

"(7) Where, after taking into consideration the relevant factors referred to in subsection (6), the Board is unable to"

This is a consequential amendment. It changes the subsection number and the internal reference.

- b) Add, immediately after line 29, the following:

"(8) Notwithstanding anything in subsections (6) and (7), where a medicine has been sold in any market in Canada for one year or more, the price for the purposes of this section, shall be deemed to be excessive where:

This amendment establishes an upper limit for drug price increases as the rate of increase in the Consumer Price Index (CPI). This new subsection (8) applies only to drugs which have been on the market for one year or more. It directs the Board to consider price increases over a 12 month period.

(a) the ratio of the price charged by the patentee in any such market, immediately preceding the Board's determination, to the price charged by the patentee in any such market twelve months prior to the determination,

This ratio determines the rate of price increase of the drug in question for the 12 month period, ending immediately before the Board's determination.

exceeds

14. Page 15, article 15:

- a) Retrancher la ligne 9 et la remplacer par ce qui suit:

«(7) Si, après avoir tenu compte de ces»

Modification corrélative consistant dans la renumérotation du paragraphe.

- b) Ajouter ce qui suit, à la suite de la ligne 18:

«(8) Par dérogation aux paragraphes (6) et (7), lorsqu'un médicament a été vendu sur un marché canadien pendant une année ou plus, son prix est réputé excessif, pour l'application du présent article, si:

Cette modification fixe, pour les augmentations du prix des médicaments, un plafond lié au taux d'augmentation de l'indice des prix à la consommation. Ce paragraphe (8) nouveau ne s'applique qu'aux médicaments qui sont sur le marché depuis un an ou plus. Le conseil est tenu de considérer les hausses de prix sur une base de douze mois.

a) le rapport entre, d'une part, le prix demandé par le breveté sur un tel marché, à la veille de la décision du conseil, et, d'autre part, le prix demandé par lui sur un tel marché douze mois avant la décision

Ce rapport détermine le taux d'accroissement du prix du médicament en question pour la période de douze mois prenant fin juste avant la décision du conseil.

excède

b) le rapport entre, d'une part, l'indice des prix à la consommation publié par Statistique Canada en vertu de la *Loi sur la statistique*, pour le dernier mois où cet indice est disponible, et, d'autre part, l'indice des prix à la consommation pour le même mois de l'année précédente.

Ce rapport détermine le taux d'inflation sur une période de douze mois prenant fin un ou deux mois avant la période de douze mois mentionnée ci-dessus en a).

(b) the ratio of the Consumer Price Index as published by Statistics Canada under the authority of the *Statistics Act* for the most recent month available, to the Consumer Price Index for that same month in the preceding year.

This ratio determines the rate of inflation for a 12 month period, which ends one or two months before the 12 month period in (a) above.

(9) Notwithstanding anything in subsections (6) and (7), where a medicine has been sold in any market in Canada for less than one year, the price for the purposes of this section, shall be deemed to be excessive where:

This amendment establishes an upper limit for drug price increases, as in new subsection (8); but it applies only to drugs which have been on the market for less than one year. It directs the Board to consider price increases over the period since the drug was launched in Canada.

(a) the ratio of the price charged by the patentee in any such market, immediately preceding the Board's determination, to the price at which the medicine was first sold in such market,

This ratio determines the rate of price increase of the drug in question since the drug's launch.

exceeds

(b) the ratio of the Consumer Price Index as published by Statistics Canada under the authority of the *Statistics Act* for the most recent month available, to the Consumer Price Index for either the month prior to the month in which the drug was first sold in any such market in Canada, or the month preceding such prior month, as the case may be."

This ratio determines the rate of inflation over a period of time equal to that used in (a) above. Depending upon the availability of CPI data, the appropriate ratio in (b) will start one or two months prior to the drug's launch in Canada.

(9) Par dérogation aux paragraphes (6) et (7), lorsqu'un médicament a été vendu sur un marché canadien pendant moins d'une année, son prix est réputé excessif, pour l'application du présent article, si:

a) le rapport entre, d'une part, le prix demandé par le breveté sur un tel marché à la veille de la décision du conseil, et, d'autre part, le prix auquel le médicament a été vendu la première fois sur ce marché

excède

b) le rapport entre, d'une part, l'indice des prix à la consommation publié par Statistique Canada en vertu de la *Loi sur la statistique*, pour le dernier mois où cet indice est disponible, et, d'autre part, l'indice des prix à la consommation pour le dernier ou l'avant-dernier mois précédant la vente du médicament pour la première fois sur un tel marché du Canada.»

c) Retrancher la ligne 19 et la remplacer par ce qui suit:

«(10) À ces fins, le conseil ne tient pas»

Cette modification fixe un plafond pour les augmentations du prix des médicaments comme dans le nouveau paragraphe (8); mais elle ne s'applique qu'aux médicaments qui sont sur le marché depuis moins d'un an. Elle oblige le conseil à considérer les hausses de prix pour la période écoulée depuis le lancement du médicament sur le marché canadien.

Ce rapport détermine le taux d'accroissement du prix du médicament en question depuis son lancement.

Ce rapport détermine le taux d'inflation sur une période égale à celle utilisée ci-dessus en a). Selon la disponibilité des données sur l'indice des prix à la consommation, le rapport prévu en b) verra son point de départ situé un ou deux mois avant le lancement du médicament sur le marché canadien.

Ces modifications découlent des modifications ci-dessus. Elles renumérotent certains paragraphes.

- c) Strike out line 30 and substitute the following:

"(10) For the purposes of this section, in"

- d) Strike out line 42 and substitute the following:

"(11) The Board shall give notice to the"

These amendments are consequential upon the above amendments. They renumber subsections.

15. *Page 16, clause 15:*

- a) Strike out lines 3 and 4 and substitute the following:

"(12) Where an order under paragraph (2)(d) or subsection (3) is made by the Board, the Commis-"

This is consequential upon the amendments in 14 above. It rennumbers the subsection and makes reference to new subsection (3).

- b) Add, immediately after line 9, the following:

"41.15.1(1) Every patentee of an invention pertaining to a medicine which has not been sold previously in Canada, shall provide the Board with

This amendment deals with medicines that are being introduced into Canada for the first time. It instructs patentees to provide the Board with information regarding pricing intentions of the patentee and pricing information in other markets.

(a) in such form and manner and subject to such conditions as are prescribed, and at least sixty days prior to the anticipated initial sale of the medicine in any market in Canada, information and documents identifying the medicine and concerning

The Board is empowered to remove exclusivity granted in subsections 41.11(1) and 41.14(1) if the patentee does not provide sufficient information at the appropriate time, or if the Board deems the expected launch price to be excessive.

- d) Retrancher la ligne 29 et la remplacer par ce qui suit:

«(11) Le conseil avise le ministre de la»

15. *Page 16, article 15:*

- a) Retrancher la ligne 1 et la remplacer par ce qui suit:

«(12) Le commissaire notifie sans délai»

- b) Ajouter ce qui suit, à la suite de la ligne 5:

«41.15.1(1) Le titulaire d'un brevet portant sur une invention liée à un médicament qui n'a pas déjà été vendu au Canada est tenu de fournir au conseil, aux conditions de forme et autres prescrites et au moins soixante jours avant la première vente du médicament prévue sur un marché canadien, les renseignements identifiant le médicament, sur le prix auquel il a été vendu, est vendu ou doit être vendu sur tel marché étranger, son prix de vente projeté sur tel marché canadien, ainsi que sur les coûts de sa réalisation et de mise en marché si le titulaire dispose de ces derniers renseignements au Canada ou s'il en a la connaissance ou le contrôle. Le titulaire est également tenu de fournir les renseignements que le conseil peut exiger à cet égard, dans le délai qu'il fixe.

Découle des modifications apparaissant ci-dessus au n° 14. Il s'agit de renuméroter le paragraphe.

Cette modification vise les médicaments introduits au Canada pour la première fois. Elle fait obligation au titulaire du brevet de fournir au conseil des renseignements sur ses intentions en ce qui concerne ses prix et sur les prix pratiqués sur d'autres marchés.

Le conseil est autorisé à lever l'exclusivité consentie par les articles 41.11(1) et 41.14(1), si le titulaire de brevet ne fournit pas en temps utile des renseignements suffisants ou si le conseil juge excessif le prix de lancement projeté.

(i) the price at which the medicine has been sold, is being sold, or is to be sold in any market outside of Canada,

(ii) the price at which the medicine is to be sold in any market in Canada, and

(iii) the costs of making and marketing the medicine, where such information is available to the patentee in Canada or is within the knowledge or control of the patentee; and

(b) such additional information or documents with respect to the matters referred to in paragraph (a) as the Board may require, within such time as the Board may specify.

(2) Where, after providing every person against whom an order of the Board under this subsection is proposed to be made with a reasonable opportunity to be heard, the Board finds that

(a) a patentee in respect of a medicine has failed to provide information or documents in accordance with subsection (1), or

(b) a medicine pertaining to a patented invention is to be sold in any market in Canada at a price that in the opinion of the Board is excessive,

(2) Après avoir donné aux personnes visées par une directive la possibilité de présenter leurs observations, le conseil peut, s'il estime que le breveté ne s'est pas conformé au paragraphe (1) ou qu'un médicament lié à une invention brevetée est sur le point d'être vendu sur tel marché canadien à un prix qu'il juge excessif, déclarer inopérante ou lever, selon le cas par directive, à compter de celle-ci, l'interdiction prévue aux paragraphes 41.11(1) et 41.14(1) à l'égard du brevet de cette invention.

(3) Compte tenu des adaptations de circonstance, les paragraphes 41.15 (6) et (7) et 41.15(10) et (11) s'appliquent aux affaires visées au paragraphe (2) dont le conseil est saisi sous le régime du présent article.

(4) Le commissaire notifie sans délai aux titulaires de licences accordées au titre de l'article 41 pour toute invention liée au médicament visé par la directive, la teneur de celle-ci.»

c) Retrancher la ligne 34 et la remplacer par ce qui suit:

«régime des paragraphes (4) ou (11) à»

Découle de la modification 16a) ci-après, qui ajoute un nouveau paragraphe à l'article 41.16. Renumérote le renvoi à l'ancien paragraphe (10).

the Board may, by order,

(c) direct that, effective on the coming into force of the order, subsections 41.11(1) and 41.14(1) do not apply or cease to apply, as the case may be, in respect of the patent for the invention pertaining to the medicine.

(3) Subsections 41.15(6) and (7) and subsections 41.15(10) and (11) apply with such modifications as the circumstances require, in respect of a matter referred to in subsection (2) of this section that comes before the Board under this section.

(4) Where an order under paragraph (2)(c) is made by the Board, the Commissioner shall forthwith inform the holder of each licence granted under section 41 in respect of any invention pertaining to the medicine to which the order relates of the terms of the order."

- c) Strike out line 40 and substitute the following:

"order under subsection (4) or (11) in"

This is consequential upon amendment 16a) below which adds a new subsection to 41.16. It rennumbers the reference to old subsection (10).

16. *Page 18, article 15:*

- a) Ajouter ce qui suit, à la suite de la ligne 3:

«(7) Par dérogation au paragraphe (6), lorsque le prix d'un médicament visé au présent article est réputé excessif, le conseil, par directive, déclare qu'à compter de celle-ci, le médicament cesse d'être un médicament visé par le présent article.»

Cette modification détermine la sanction imposée pour les médicaments inventés et mis au point au Canada quand le conseil juge leur prix excessif. Elle déclare que les dispositions spéciales dont bénéficiaient les médicaments canadiens ne s'appliquent plus. Ces médicaments pourraient quand même bénéficier d'une période d'exclusivité de fabrication de sept ans et d'une période d'exclusivité d'importation de dix ans. Cette sanction paraît relativement peu sévère par rapport à celles qui sont imposées pour les autres médicaments. Dans le présent cas, le breveté peut continuer de bénéficier des périodes normales d'exclusivité consenties aux autres médicaments, même après que le prix pratiqué par lui a été jugé excessif. Cependant, ce prix peut aussi être jugé excessif à la suite de la directive prévue au paragraphe 41.16(7) et être soumis de ce fait aux mêmes sanctions que les autres médicaments.

- b) Retrancher la ligne 4 et la remplacer par ce qui suit:

«(8) Le breveté est tenu de se conformer»

Modification corrélative qui renumérote le paragraphe.

- c) Retrancher les lignes 10 à 16 et les remplacer par ce qui suit:

«(9) Les paragraphes 41.15(6) à (11) s'appliquent, compte tenu des adaptations de circonstance, à celles des affaires visées aux paragraphes (6) et (7) du présent article dont le conseil est saisi sous le régime du présent article.»

Modification corrélative. Le paragraphe est renuméroté et il est fait renvoi à des paragraphes nouveaux.

16. *Page 18, clause 15:*

- a) Add, immediately after line 17, the following:

"(7) Notwithstanding anything in subsection (6), where the price of a medicine to which this section applies is deemed to be excessive, the Board shall, by order, declare that, effective on the coming into force of the order, the medicine ceases to be a medicine to which this section applies."

This amendment provides the penalty to be imposed on Canadian invented and developed drugs in the event that the Board deems their prices to be excessive. It declares that the special provisions afforded to Canadian drugs no longer apply. This could leave the drug with seven years manufacturing exclusivity and ten years import exclusivity. This penalty appears to be relatively weak, compared to the penalties which can be imposed on other drugs. The patentee, in this case, may retain the normal periods of exclusivity afforded other drugs, even after its price was ruled excessive. However, this price may still be deemed excessive subsequent to the order under 41.16(7) and thus be subject to the same sanctions to which others are subject.

- b) Strike out line 18 and substitute the following:

"(8) A patentee shall commence compli-"

This is a consequential amendment which renumbers the subsection.

- c) Strike out lines 25 to 30 and substitute the following:

"(9) Subsections 41.15(6) to (11) apply, with such modifications as the circumstances require, in respect of a matter referred to in subsections (6) and (7) of this section that comes before the Board under this section."

This is a consequential amendment. The subsection is renumbered and new subsections are referred to.

- d) Retrancher la ligne 17 et la remplacer par ce qui suit:

«(10) Le breveté d'une invention qui est un»

- e) Retrancher la ligne 25 et la remplacer par ce qui suit:

«(11) Après avoir donné aux personnes»

Re-numérotation des paragraphes.

17. *Page 19, article 15:*

- a) Retrancher la ligne 2 et la remplacer par ce qui suit:

«phe (10), déclarer qu'à compter de la décl-a-»

Cette modification a pour objet de modifier le renvoi à un paragraphe renuméroté.

- b) Retrancher les lignes 8 à 13 et les remplacer par ce qui suit:

«(12) Le commissaire notifie sans délai aux titulaires de licences accordées au titre de l'article 41 pour toute invention liée au médicament visé par une directive prise sous le régime des paragraphes (4), (6), (7) et (11), la teneur de celle-ci.»

Re-numérotation du paragraphe et renvoi au paragraphe (7) nouveau, ainsi qu'au paragraphe (11) renuméroté.

- d) Strike out line 31 and substitute the following:

"(10) Every patentee of an invention that"

- e) Strike out line 44 and substitute the following:

"(11) Where, after providing every"

These two amendments renumber the subsections.

17. *Page 19, clause 15:*

- a) Strike out line 4 and substitute the following:

"with subsection (10), the Commissioner"

This amendment changes the reference to a renumbered subsection.

- b) Strike out lines 10 to 12 and substitute the following:

"(12) Where an order is made under subsection (4), paragraph (6)(d), subsection (7), or subsection (11), the Commissioner shall forth-

This amendment renumbers the subsection and makes reference to new subsection (7) and renumbered subsection (11).

18. Page 25, article 15:

- a) Ajouter ce qui suit, à la suite de la ligne 8:

«(8) Si, pour l'année civile 1991 ou toute année ultérieure, la proportion visée à l'alinéa 41.25(4)a), dans le cas d'un titulaire de brevet, est inférieure à 0,08, le conseil doit lever, par directive, à compter de celle-ci, l'interdiction prévue au paragraphe 41.11(1) à l'égard de tout brevet du titulaire relatif à une invention liée à un médicament accordé avant ou après la prise d'effet de la directive.

(9) Par dérogation au paragraphe (8), si, pour l'année civile 1996 ou toute année ultérieure, la proportion visée à l'alinéa 41.25(4)a), dans le cas d'un titulaire de brevet, est inférieure à 0,10, le conseil doit lever, par directive, à compter de celle-ci, l'interdiction prévue au paragraphe 41.11(1) à l'égard de tout brevet du titulaire relatif à une invention liée à un médicament accordé avant ou après la prise d'effet de la directive.

Cette modification permet le contrôle des dépenses de recherche de chaque société et l'imposition de sanctions sur une base individuelle. Le conseil est autorisé à examiner le rapport entre, d'une part, la recherche et le développement et, d'autre part, les ventes de chaque titulaire de brevet. Si, après 1991, ce rapport est inférieur à 8 p. 100, le conseil doit lever l'exclusivité pour la totalité ou une partie des brevets du titulaire déjà accordés à la date de la directive, ou pouvant l'être à l'avenir.

Une fois que le conseil aura levé l'exclusivité pour un médicament, celle-ci ne pourra plus être consentie de nouveau au titulaire du brevet. En vertu de cette modification, le conseil peut lever l'exclusivité à perpétuité pour tous les brevets d'une entreprise.

Le paragraphe (9) remplit la même fonction que le (8) ci-dessus. Il prévoit après 1996 une limite minimale plus rigoureuse, qui est de 10 p. 100.

18. *Page 25, clause 15:*

- a) Add, immediately after line 9, the following:

"(8) Where, for the calendar year 1991 or any year thereafter, the proportion specified in paragraph 41.25(4)(a) for a patentee is less than 0.08, the Board shall, by order, direct that, effective on the coming into force of the order, subsection 41.11(1) ceases to apply in respect of any patent of the patentee for an invention pertaining to medicine, whether granted before or after the coming into force of the order.

This amendment provides for a company-by-company test of research spending, with sanctions to be levied on a company-by-company basis. The Board is empowered to examine the R&D to sales ratio for every patentee. If after 1991, the ratio is less than 8%, the Board shall remove exclusivity from any or all patents of a patentee which have been granted as of the time of the order, or may be granted in the future.

Once the Board removes exclusivity from a drug, that exclusivity cannot be returned to the patentee. It is possible under this amendment for the Board to remove exclusivity from all of a firm's patents, in perpetuity.

(9) Notwithstanding anything in subsection (8), where, for the calendar year 1996 or any year thereafter, the proportion specified in paragraph 41.25(4)(a) for a patentee is less than 0.10, the Board shall, by order, direct that, effective on the coming into force of the order, subsection 41.11(1) ceases to apply in respect of any patent of the patentee for an invention pertaining to medicine, whether granted before or after the coming into force of the order.

Subsection (9) performs the same task as (8) above. It employs the stricter 10% test as of 1996.

(10) L'interdiction prévue au paragraphe 41.14(1) est levée à l'égard du médicament à compter de la date de la directive portant levée de l'interdiction prévue au paragraphe 41.11(1).

(11) Le commissaire notifie sans délai aux titulaires de licences accordées au titre de l'article 41 pour toute invention liée au médicament visé par la directive, la teneur de celle-ci.»

b) Retrancher la ligne 39 du texte anglais et la remplacer par ce qui suit:

«(3) After the expiration of nine years after»

Aux termes de cette modification, la levée par le conseil de l'exclusivité d'importation emporte celle de l'exclusivité de fabrication.

Cette modification impose au commissaire des brevets de notifier aux titulaires de brevet la levée des restrictions sur l'utilisation de leurs licences lorsque le conseil a pris une directive en vertu de l'alinéa (8) ou (9).

Cette modification substitue le mot «after» au mot «on» dans la version anglaise du paragraphe 41.26(3) pour assurer l'interprétation uniforme des versions anglaise et française de ce paragraphe.

(10) Where an order is made under subsections (8) or (9) in respect of a medicine, the prohibition set out in subsection 41.14(1) ceases to apply in respect of the medicine effective on the date of the order.

(11) Where an order under subsections (8) or (9) is made by the Board, the Commissioner shall forthwith inform the holder of each licence granted under section 41 in respect of any invention pertaining to the medicine to which the order relates of the terms of the order."

b) Strike out line 39 and substitute the following:

"(3) After the expiration of nine years after"

This amendment assures that the exclusivity with respect to manufacturing is removed whenever the Board removes exclusivity with respect to importation.

This amendment requires the Commissioner of Patents to inform licensees that any restrictions on the use of their licences cease to exist where the Board has made an order under subsections (8) or (9).

This amendment substitutes the word "after" for the word "on" in subsection 41.26(3) thereby making the French and English interpretations of the subsection uniform.

PART II

Your Committee recommends that a further Message be sent to the House of Commons as follows:

Hereinafter, Bill C-22, as passed by the House of Commons, is referred to as Bill C-22(C) and Bill C-22, as amended and passed by the Senate, is referred to as Bill C-22(S). The amendments contained in Part II reflect only the substantive amendments that the Committee recommends to the Senate. The full text of all amendments is presented above in Part I.

Since the Committee received its order of reference on 3rd September 1987, and after having commenced its study, a connection between Bill C-22 and some negotiations to achieve a trade agreement with the United States has been revealed. The Minister of Consumer and Corporate Affairs, the Honourable Harvie Andre, had assured the Special Committee of the Senate on Bill C-22 that no link between the two existed. Other government ministers have been on the record to the same effect.

It may be that the Canadian government gave assurances during the negotiations that the Bill would be enacted. Furthermore, the Leader of the Government in the Senate stated that a failure to pass the Bill could affect the possibility of Congressional ratification of the agreement in the United States and would be against the spirit of such an agreement.

It is not appropriate to accuse the Minister or the Government of bad faith in this regard; but these recent developments have caused the Committee to question the assurances given in a number of areas such as the commitment to increased research and development expenditures and the control of drug prices. The Committee feels and has felt that the assurances given and referred to elsewhere in this report should be guaranteed by statutory provisions. A connection between Bill C-22 and the trade agreement is therefore not the reason for the Committee's recommendations; however, it has confirmed our resolve to insist upon such statutory guarantees.

ISSUES RELATED TO THE MESSAGE REFERRED TO THE COMMITTEE

In dealing with this reference, the Committee heard testimony from officials of the Department of Consumer and Corporate Affairs; from representatives of the Consumers' Association of Canada (CAC); the Canadian Drug Manufacturers Association (CDMA); the Pharmaceutical Manufacturers Association of Canada (PMAC); the fine chemical manufacturers; from Mr. John Orr; Dr. Pavel Hamet of the Clinical Research Institute of Montreal; and from the Minister of Consumer and Corporate Affairs, the Honourable Harvie Andre. (See Appendix A.)

PARTIE II

Le comité recommande également que le message suivant soit adressé à la Chambre des communes:

Dans le présent rapport, le projet de loi adopté par la Chambre porte l'indication C-22(C) alors que la mention C-22(S) se rapporte au projet de loi qui a été amendé et adopté par le Sénat. Les amendements figurant à la Partie II ne reflètent que les modifications de fond que recommande le comité au Sénat. Le texte complet des modifications se trouve dans la Partie I.

Depuis qu'il a reçu son ordre de renvoi, le 3 septembre 1987, et qu'il a entrepris ses travaux, le comité a appris qu'il existait un lien entre le projet de loi C-22 et des négociations en vue d'un accord commercial avec les États-Unis. Le ministre de la Consommation et des Corporations, l'honorable Harvie Andre, a cependant assuré le comité spécial du Sénat chargé d'étudier le Projet de loi C-22 qu'un tel lien n'existait pas. Des déclarations publiques faites par d'autres ministres abondent également dans le même sens.

Il se pourrait que le gouvernement canadien ait donné l'assurance, au cours des négociations, que le projet de loi serait adopté. En outre, le leader du gouvernement au Sénat a déclaré que le rejet du projet de loi en question pourrait compromettre la ratification de l'accord commercial par le Congrès américain et qu'un tel rejet irait à l'encontre de l'esprit de cet accord.

Il serait malvenu d'accuser le ministre ou le gouvernement de mauvaise foi à cet égard. Il n'en demeure pas moins, cependant, que les récents événements ont amené le comité à s'interroger sur les garanties données à divers titres, notamment sur l'engagement d'accroître les dépenses au chapitre de la recherche et du développement et à contrôler le prix des médicaments. Le comité continue de croire que les garanties données et mentionnées ailleurs dans ce rapport devraient faire l'objet de dispositions législatives en bonne et due forme. Le lien entre le Projet de loi C-22(C) et l'accord commercial n'est pas à l'origine des recommandations du comité, mais ce lien nous a toutefois confirmé dans notre détermination à insister pour que ces garanties soient inscrites dans la loi.

QUESTIONS LIÉES AU MESSAGE DÉFÉRÉ AU COMITÉ

Dans le cadre de son étude, le comité a entendu les témoignages des hauts fonctionnaires du ministère de la Consommation et des Corporations, des représentants de l'Association des consommateurs du Canada (ACC), de l'Association canadienne des fabricants de produits pharmaceutiques (ACFPP), de

The House of Commons, in its Message to the Senate, declined to concur in most of the Senate's amendments to Bill C-22. In doing so it rejected the approach to intellectual property protection in the pharmaceutical industry and compulsory licensing proposed by the Senate. It also rejected the measures favoured by the Senate to promote greater research and development, to protect the consumer, and to foster better health care.

Bill C-22(C) and Bill C-22(S) take very different approaches to the principles outlined above.

Protection of Intellectual Property

Bill C-22(C) is designed to protect intellectual property in the field of pharmaceuticals by guaranteeing patent holders longer periods of market exclusivity. The *Patent Act*, as amended in 1969, does not guarantee any period of exclusivity with respect to patents pertaining to medicines. There is, of course, a *de facto* period of exclusivity based upon the regulatory lags faced by generic firms and the delay in the application for regulatory licences and notices which comes about as a result of normal business practice. The length of this period is highly variable, however, and individual patentees face much uncertainty in this regard. This period is also declining, on average, over time. The average of all generic copies coming on the market under compulsory licensing was 11.5 years after the first NOC granted to patentees. More recent generic drugs have been taking about nine years to come on the market.

Bill C-22(S) is designed to protect intellectual property primarily through the payment of royalties by licensees to patentees. It recognizes that the 4% royalty now paid by licensees is inadequate and consequently provides for an increase to 14%. It recognizes the importance of guaranteed periods of exclusivity, by providing four years to patentees. This period, according to the *Report of the Commission of Inquiry on the Pharmaceutical Industry* (the "Eastman Report"), is sufficient to allow patentees to establish their products on the market.

This combination of a short guaranteed period of exclusivity and higher royalty payments by licensees constitutes the Senate's preferred view of how intellectual property should be recognized in this industry.

The Promotion of Research and Development

The approach used in Bill C-22(C) to protect intellectual property is the means by which increased research and development activity is to be promoted. The PMAC has promised that in exchange for the enactment of the Bill, its member

l'Association canadienne de l'industrie du médicament (ACIM), des laboratoires de chimie fine, de M. John Orr, du Dr Pavel Hamet de l'Institut de recherches cliniques de Montréal et du ministre de la Consommation et des Corporations, l'honorable Harvie Andre (voir Annexe A).

Dans son message au Sénat, la Chambre des communes n'a pas agréé la plupart des amendements que le Sénat proposait d'apporter au Projet de loi C-22. Ce faisant, elle a rejeté le point de vue du Sénat relativement à la protection de la propriété intellectuelle dans l'industrie pharmaceutique et à la formule d'octroi de licences obligatoires. Elle a aussi repoussé les mesures que recommandait le Sénat pour encourager les activités de recherche et de développement, pour protéger le consommateur et pour favoriser une meilleure prestation des soins médicaux.

Les projets de loi C-22(C) et C-22(S) adoptent des approches très différentes à l'égard des principes qu'on vient d'énoncer.

Protection de la propriété intellectuelle

Le Projet de loi C-22(C) est censé protéger la propriété intellectuelle dans l'industrie pharmaceutique en garantissant aux détenteurs de brevets de plus longues périodes d'exclusivité commerciale. La *Loi sur les brevets*, telle que modifiée en 1969, ne garantit aucune période d'exclusivité à l'égard des brevets relatifs aux médicaments. Dans les faits, cependant, les délais réglementaires imposés aux fabricants de produits génériques et le temps requis pour les formalités et les avis précédant l'obtention d'une licence, comme le veut la pratique commerciale courante, équivalent à des périodes d'exclusivité. Cette période varie toutefois considérablement selon les cas, ce qui cause beaucoup d'incertitude chez les titulaires de brevets. Elle tend en général à raccourcir avec le temps. Il a fallu jusqu'ici 11,5 ans en moyenne après la délivrance d'un premier avis de conformité pour commercialiser les copies génériques des médicaments. Récemment, cette période a été ramenée à neuf ans.

Le Projet de loi C-22(S) a principalement pour objet de protéger la propriété intellectuelle en exigeant que les titulaires de licences versent des redevances aux titulaires de brevets. Considérant que la redevance de 4 p. 100 que paient actuellement les titulaires de licences est trop faible, il prévoit de l'augmenter à 14 p. 100. Le Projet de loi C-22(S) reconnaît également l'importance que revêtent les périodes d'exclusivité garanties aux titulaires de brevets et leur accorde, à ce titre, une période de quatre ans. Selon le rapport de la Commission d'enquête sur l'industrie pharmaceutique (le Rapport Eastman), cette période suffit aux titulaires de brevets pour lancer leurs produits sur le marché.

companies will increase research and development (R&D) spending in Canada to a level equal to 10% of annual sales in Canada by 1996. When the Canadian patent regime offered virtually full patent protection prior to the 1969 amendments, the industry's R&D to sales ratio was far below 10%; it was at approximately the same level as today. These promises, then, constitute a *quid pro quo*.

The Senate amendments were designed to encourage greater research spending by creating a royalty fund into which payments by licensees would be deposited and by specifying the rules under which patentees would be able to draw upon the fund. By making disbursements a function of the degree to which individual firms undertake R&D in relation to the industry average, the Senate intended to create a positive inducement to patentees to undertake R&D in Canada. As the degree of compulsory licensing grows in Canada, the size of the fund would grow accordingly, as would the payments to patentees for additional spending on R&D. Under current conditions, the size of the fund, and annual disbursements, would be relatively small.

Pricing and Consumer Protection

Bill C-22(C) introduced a regulatory board, the Patented Medicine Prices Review Board, to provide a measure of consumer protection in the pharmaceutical market. There are two reasons for this. In the first place, the granting of greater periods of exclusivity to brand-name products raises obvious concerns that prices for these new drugs will be higher than they would be if generic competition could come onstream earlier than was proposed in the Bill.

Second, a large proportion of drugs never faces generic competition. Only 7% of all drugs are copied, accounting for 20% of total sales. Although there is evidence to suggest that today more than 20% of total drug sales in Canada are accounted for by multi-source drugs, it is still true that the consumers of many drugs do not enjoy the pricing benefits intended by the 1969 changes. The Board created in Bill C-22(C) would have the power to monitor and affect the prices of these single-source drugs. If the Board found that a drug was priced excessively, it would have the power to remove the exemption from compulsory licensing for both the drug in question and one other patented drug. Thus, the prices of single-source drugs would be influenced by removing the exclusivity for a drug which is likely to attract a generic copy.

Bill C-22(S) does not include a pricing board in its scheme. There are several reasons for this. First, it was not part of the Eastman Report's package of recommendations. Compulsory licences to import were viewed by that report as the means by which pricing in the pharmaceutical market was to be controlled. This is consistent with the rationale for the existing system. The impetus for the

Le Sénat considère, de préférence, qu'une courte période d'exclusivité garantie jointe à des redevances majorées suffisent à protéger la propriété intellectuelle dans l'industrie pharmaceutique.

Promotion des activités de recherche et de développement

Le Projet de loi C-22(C) vise à protéger la propriété intellectuelle par l'intensification des activités de recherche et de développement. Les entreprises membres de l'ACIM ont promis d'augmenter leurs budgets de recherche et de développement au Canada en échange de l'adoption du projet de loi et de porter à 10 p. 100 de leurs chiffres de vente au Canada, leurs dépenses au titre de la R-D d'ici 1996. Pourtant, quand les produits brevetés jouissaient d'une protection quasi-totale sous l'empire du régime antérieur à 1969, la portion du chiffre de vente consacrée par les industries pharmaceutiques aux dépenses de R-D était bien inférieure à 10 p. 100; elle équivalait à peu près à ce qu'elle est aujourd'hui. Ces promesses ne sont donc qu'une monnaie d'échange.

Les amendements proposés par le Sénat visaient à stimuler les dépenses consacrées à la recherche grâce à la création d'un fonds de redevances où seraient déposés les droits versés par les titulaires de licences et sur lequel les brevetés pourraient effectuer des retraits selon des règles énoncées expressément dans la loi. En calculant les décaissements en fonction de l'ampleur des travaux de R-D menés par chacune des entreprises par rapport à ce qui se fait ailleurs dans l'industrie, le Sénat voulait encourager les brevetés à entreprendre des activités de R-D au Canada. Le fonds augmenterait avec le nombre des licences obligatoires octroyées au Canada en même temps que les paiements aux titulaires de brevets pour qu'ils accroissent leurs dépenses au titre de la R-D. Dans les conditions actuelles, la taille du fonds, tout comme les décaissements annuels, seraient relativement restreints.

Les prix et la protection du consommateur

Le Projet de loi C-22(C) prévoit la création d'un organisme de réglementation, le Conseil d'examen du prix des médicaments, chargé d'assurer une certaine protection au consommateur de médicaments. Deux raisons justifient la création de cet organisme. Tout d'abord, l'extension des périodes d'exclusivité pour la commercialisation des produits de marque risque fort d'entraîner une hausse du prix des nouveaux médicaments supérieure à ce qu'elle serait si la concurrence des produits génériques pouvait s'exercer plus tôt qu'on ne le propose dans le projet de loi.

Deuxièmement, un grand nombre de médicaments ne sont jamais concurrencés par des produits génériques. Seuls 7 p. 100 de l'ensemble des médicaments sont copiés et la vente de ces copies ne représente que 20 p. 100 des

Commission of Inquiry and for the policy review undertaken by the Department of Consumer and Corporate Affairs in 1983 was not the concern about high drug prices. More importantly, however, the Senate's amendments would render largely powerless the operation of such a board. The Board to be established by Bill C-22(C) would have effective power to control prices only because of its ultimate sanction, the removal of market exclusivity. A ten-year period of exclusivity is valuable to patentees; its removal constitutes a strong sanction. The Senate preferred to grant four years of exclusivity. Since this is less than the *de facto* exclusivity patentees have enjoyed for all their patented products, the removal of this guaranteed exclusivity therefore would be a meaningless sanction.

Health Care

There never has been any serious suggestion that the innovative drug companies have been holding drugs off the market in Canada deliberately as a result of the 1969 changes to the *Patent Act*. It is also widely believed that greater periods of exclusivity in Canada will not have a significant impact on the availability of new drug therapies here. Yet despite these two observations, the issue of health care for Canadians is relevant to both versions of the Bill.

Bill C-22(C) aimed to guarantee greater periods of market exclusivity to patentees and thus, to increase significantly the amount of research and development undertaken in Canada by drug companies. It has been argued by supporters of Bill C-22(C) that both will have beneficial effects on health care.

It takes time for the results of clinical research to be translated into the widespread use of a drug therapy by physicians. If they have to rely upon professional journals and pharmaceutical companies' promotional and educational campaigns, this lag can be quite extensive. If, however, a major research effort takes place in Canada, the information regarding new treatments is likely to be disseminated more rapidly here, through more informal methods. The larger the research community, the greater will be the direct contact between that community and practising physicians.

The existing compulsory licensing regime has a widely variable impact on patentees. Some have been seriously hurt by the system; it is possible that some may shut down operations in Canada in the future. If the parent of such a company develops a new drug, there may be no mechanism by which such a drug can be launched quickly in Canada. Entry of new drugs may be delayed until new arrangements have been made to provide a mechanism to offer such drugs to Canadians. Not only would useful treatment to patients be delayed, but it might deprive provincial governments of more effective and more cost-efficient treatments.

ventes totales. Bien que l'évidence nous porte à croire que, de nos jours, plus de 20 p. 100 des ventes de produits pharmaceutiques au Canada portent sur des médicaments non exclusifs, il n'en demeure pas moins que les acheteurs de nombreux médicaments ne bénéficient pas, en fait de prix, des avantages que devraient leur procurer les modifications apportées à la loi en 1969. Le conseil préconisé par le Projet de loi C-22(C) serait habilité à surveiller et à réglementer les prix des médicaments exclusifs. S'il jugeait que le prix demandé pour un médicament est excessif, il pourrait annuler l'exemption relative à la licence obligatoire pour le médicament en question et pour un autre médicament breveté. Les prix des médicaments exclusifs seraient donc influencés par la perte éventuelle du droit d'exclusivité attaché au médicament et, partant, du lancement probable d'un produit générique similaire.

Le Projet de loi C-22(S) ne comporte pas la création d'un conseil d'examen des prix, et ce, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, aucune des recommandations du Rapport Eastman n'en faisait mention. Les auteurs de ce rapport avaient jugé que les licences obligatoires constituaient un moyen efficace de contrôler le prix des produits pharmaceutiques, ce qui est tout à fait compatible avec le régime actuel. Ni les travaux de la commission d'enquête ni l'examen de cette politique par le ministère de la Consommation et des Corporations en 1983, n'étaient motivés par le besoin d'exercer un contrôle sur le prix des médicaments. Mais surtout, les amendements proposés par le Sénat priveraient largement le conseil de ses attributions. Or, le conseil institué par le Projet de loi C-22(C) ne pourrait exercer un contrôle réel sur les prix qu'en vertu de la sanction ultime qu'il imposerait, soit l'annulation du droit exclusif de commercialisation. La période d'exclusivité de dix ans est précieuse pour les brevetés et son annulation constitue une sévère punition pour eux. Le Sénat préférerait accorder une période d'exclusivité de quatre ans. Comme elle est plus courte que la période d'exclusivité dont jouissent en fait tous les titulaires de brevets, l'annulation de cette période d'exclusivité garantie serait donc une sanction sans conséquence.

Les soins de santé

Nul n'a jamais prétendu sérieusement que les sociétés pharmaceutiques innovatrices s'étaient abstenues délibérément de lancer leurs produits sur le marché canadien après les modifications qui avaient été apportées en 1969 à la *Loi sur les brevets*. De l'avis général aussi, l'extension des périodes d'exclusivité au Canada n'aura vraiment pas d'incidence sur l'offre de nouveaux médicaments thérapeutiques sur le marché. Pourtant, malgré ces deux réfutations, les deux versions du projet de loi visent l'amélioration des soins de santé dispensés aux Canadiens.

Bill C-22(S) also attempted to deal with the issue of health care. The Senate chose to concentrate on the cost of health care and to ensure that drug prices do not contribute to greater strains on provincial health care budgets. By providing for only a four-year period of market exclusivity, no needless delay in the introduction of generic drugs would be created. Many references were made to the cost of pharmacare programs to the provinces and the threat that a decline in generic copying would pose for such plans. Bill C-22(S) ensured that no added financial burdens would be placed on those plans.

Promoting Fine Chemical Manufacture in Canada

Bill C-22(C) provided several incentives for the sourcing of fine chemicals in Canada by generic companies. It provided a "window of opportunity" of three years for new drugs, if generic companies bought the active ingredient for their copies in Canada. Whereas a generic company could only import the active ingredient under compulsory licence after a delay of ten years, they could manufacture that ingredient after a delay of only seven years. In addition, the transitional provisions which grant seven and eight years of exclusivity do not apply if the active ingredient is sourced in Canada by the generic company.

The June 1986 draft of the Bill also provided incentives for the manufacture of fine chemicals in Canada, but that version directed the major incentive towards patentees, not generic companies. If patentees sourced the fine chemicals in Canada after two years, they would earn the full ten years of market exclusivity. If not, then generic copies could come onstream immediately once they had passed the applicable regulatory hurdles.

Bill C-22(S) provides no measures to promote fine chemical manufacture in Canada. The design of the amendments made by the Senate precludes such measures. By eliminating the concept of pipeline drugs, Bill C-22(S) contains no provisions for early entry of generic copies on the basis of a compulsory licence to manufacture. By granting only a four-year period of market exclusivity for new drugs, which is less than the *de facto* period of exclusivity, any notion of a window of opportunity in that context would be meaningless.

POTENTIAL COMPROMISE ON FUNDAMENTAL PRINCIPLES

The Message from the House of Commons rejected all the substantive amendments made by the Senate to Bill C-22(C). This Committee has been charged with the task of seeking a compromise between the two versions of the Bill. Several key witnesses have been heard and certain compromises have been offered with respect to some of the fundamental principles of Bill C-22(C). The Minister of

Le Projet de loi C-22(C) avait pour objet de garantir des périodes d'exclusivité plus longues aux brevetés et, partant, de stimuler considérablement la recherche et le développement entrepris au Canada par les sociétés pharmaceutiques. Les défenseurs du projet de loi ont prétendu que ces deux objectifs auront des effets bénéfiques sur les soins de santé.

Il faut du temps pour que les résultats des recherches cliniques aboutissent à l'utilisation généralisée d'un médicament surtout si les médecins comptent pour cela sur les revues spécialisées et les campagnes de publicité et d'information par les sociétés pharmaceutiques. Il en va tout autrement s'il s'agit d'un grand projet de recherche entrepris au Canada; l'information sur les nouveaux traitements circulera probablement beaucoup plus vite et par des moyens plus informels. Plus le nombre de chercheurs est élevé, plus les contacts directs entre ce milieu et les médecins en exercice seront nombreux.

Le régime actuel de licences obligatoires a des effets très divers sur les titulaires de brevet. Certaines entreprises en ont été gravement lésées et d'autres pourraient bien, dans l'avenir, fermer leurs portes. Il peut arriver en effet qu'il n'y ait aucun mécanisme permettant à un fabricant de lancer au Canada un médicament que sa société mère vient de mettre au point. L'entrée de nouveaux médicaments est parfois retardée jusqu'à ce qu'on ait trouvé un mécanisme pour offrir ce produit aux Canadiens. Non seulement ce procédé retarderait-il la mise au point de nouveaux traitements, mais il priverait également les gouvernements provinciaux de moyens thérapeutiques plus efficaces et moins coûteux.

Le Projet de loi C-22(S) offrait aussi une tentative de solution aux problèmes des soins de santé. Le Sénat a préféré mettre l'accent sur les coûts et s'assurer que le prix des médicaments ne contribue pas à alourdir les budgets de santé des gouvernements provinciaux. En restreignant la période d'exclusivité à quatre ans, on ne retarderait pas indûment le lancement des médicaments génériques sur le marché. Le coût des programmes provinciaux de remboursement des médicaments et l'effet désastreux que pourrait avoir sur ces programmes une éventuelle réduction du nombre des copies génériques ont d'ailleurs été mentionnés à plusieurs reprises. Le Projet de loi C-22(S) veillait à ce que ces programmes ne soient pas alourdis par des coûts additionnels.

Mesures d'encouragement destinées aux fabricants de produits chimiques fins au Canada

Le Projet de loi C-22(C) contenait plusieurs dispositions visant à inciter les fabricants de produits génériques à s'approvisionner auprès de laboratoires canadiens de chimie fine. Il leur accordait un créneau de trois ans pour la production de nouveaux médicaments si elles se procuraient au Canada les ingrédients actifs

Consumer and Corporate Affairs made it clear to the Committee that he would not agree to any compromise on matters of principle.

Protection of Intellectual Property

The Consumers' Association of Canada (CAC) noted that many organizations, like the CAC, questioned whether greater protection of intellectual property was needed in this industry. They recommended that a period of market exclusivity, substantially shorter than the ten years provided for in Bill C-22(C), be called for. The CAC also stated its support for higher royalties as a possible compromise in this area.

The Canadian Drug Manufacturers Association (CDMA) offered a compromise of seven years of exclusivity with respect to compulsory licences to import and four years of exclusivity with respect to licences to manufacture. The CDMA also supported the position of the fine chemical industry with respect to the encouragement of such manufacture in Canada. The recommendations of the CDMA, however, maintain the three-year window of opportunity now found in Bill C-22(C).

The PMAC argued that Bill C-22(C) already was a final compromise. That group of companies originally wished to have full patent protection restored for their products. A very extensive and lengthy process of negotiations and compromise had led to Bill C-22(C); they held that no further compromise was necessary. In response to questioning in the Committee, the PMAC representatives refused to offer any compromise against the prospect that Bill C-22(C) will not be enacted.

That association also argued that no compromise was needed since Bill C-22(C) would have had virtually no effect on the average availability of generic products. However, their statistical argument, which indicated that the launch of generic products would not be affected on average, is somewhat misleading. The periods of exclusivity in Bill C-22(C) affect only those generic products which would otherwise have been launched prior to the expiry of exclusivity. A generic drug which took 14.25 years to be introduced when no periods of exclusivity were granted will also take 14.25 years to be introduced when ten years of exclusivity are granted. Bill C-22(C), therefore, would delay the average generic launch in the PMAC's sample by one year.

The Minister of Consumer and Corporate Affairs also contended that Bill C-22(C) already is a compromise among various competing interests. No changes to the periods of exclusivity would be acceptable to the Minister.

entrant dans la composition de leurs copies. Autrement dit, le fabricant de produits génériques, qui devait peut-être attendre dix ans avant de pouvoir importer ces ingrédients actifs en vertu d'une licence obligatoire d'importation, pouvait les fabriquer lui-même après un délai de sept ans seulement. Les dispositions transitoires qui accordent aux fabricants sept et huit ans d'exclusivité ne s'appliquent pas si l'ingrédient actif est fabriqué au Canada par le fabricant de produits génériques.

La version préliminaire du projet de loi parue en juin 1986 prévoyait également une mesure incitative pour pousser la fabrication de produits chimiques fins au Canada mais, dans cette version, le principal stimulant s'adressait aux titulaires de brevets, et non aux fabricants de produits génériques. Si les titulaires de brevets de produits chimiques fins fabriquaient ces produits au Canada, ils se voyaient attribuer, après deux ans, la pleine période d'exclusivité de dix ans, à défaut de quoi les fabricants de produits génériques pouvaient alors entrer sur le marché, une fois franchies les étapes réglementaires voulues.

Le Projet de loi C-22(S) ne prévoit pas de mesures d'encouragement pour la fabrication de produits chimiques fins au Canada. La conception même des amendements du Sénat exclut de telles mesures. En supprimant la notion de médicaments dits «de transition», le Projet de loi C-22(S) ne prévoit pas l'entrée précoce de copies génériques fabriquées sous licences de fabrication obligatoires. En restreignant la période de commercialisation exclusive des nouveaux médicaments à quatre ans, soit à une période bien inférieure à la période d'exclusivité dont disposent effectivement les fabricants, toute notion de créneau dans ce contexte serait inutile.

POSSIBILITÉ DE COMPROMIS SUR LES PRINCIPES FONDAMENTAUX

Dans son message, la Chambre des communes rejetait tous les amendements de fond au Projet de loi C-22(C) présentés par le Sénat. Le comité a été chargé de trouver un compromis entre les deux versions du projet de loi. À cette fin, il a entendu plusieurs témoins qui lui ont présenté des formules de compromis sur certains principes fondamentaux. Le ministre de la Consommation et des Corporations a fait savoir clairement au comité qu'il ne consentirait à aucun compromis sur les questions de principe.

Protection de la propriété intellectuelle

Les représentants de l'Association des consommateurs du Canada (ACC) ont signalé au comité qu'à l'instar de l'ACC, bien des organismes se demandaient s'il fallait protéger davantage la propriété intellectuelle dans l'industrie pharmaceutique. Ils ont recommandé l'octroi d'une période d'exclusivité

The Promotion of Research and Development

The CAC noted before the Committee that both the industry and the government view the promised increase in R&D expenditures as a binding commitment. They saw no reason, therefore, for not putting these commitments in Bill C-22(C) and tying a loss of market exclusivity to the failure to meet these targets. They also recommended that a true sunset clause be included in Bill C-22(C).

The CDMA offered nothing as a recommendation to promote or ensure research expenditures by the PMAC. The proposals of the CDMA are designed to promote the development of the generic sector, which they envisage as eventually becoming a domestically-owned and based pharmaceutical industry, doing a large amount of basic and clinical research in Canada. They cited a study by the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) which noted that a prime ingredient in the establishment of a major pharmaceutical research effort is a strong domestically-owned industry. In their view, compulsory licensing promotes the establishment of such an industry.

The PMAC noted that they expect the Cabinet to react very unfavourably after four years in the event the R&D commitments are not being met. That organization saw no need to include their commitments and the penalties in the law. The Minister adopted much the same view. He said that a strict numerical limit would be inappropriate in that it could not account for differences in the quality of research.

Consumer Protection

Two suggestions were made by the CAC so as to strengthen the powers of the Board: to allow the Board to remove the exclusivity for all patented drugs in the event that a firm is found to be charging excessive prices; and to limit price increases to the rate of increase in the Consumer Price Index (CPI). The CDMA and the CAC both felt that the best way to protect the consumers of medicines is to allow generic copying at the earliest date possible. The CAC also expressed concern about the Board's ability to control entry prices, but offered no direct amendments in this regard.

The PMAC submitted that: "In the future, annual price increases will be limited to the consumer price index and new product prices will be regulated to assure they are not excessive in relation to the established prices of competing products." They noted that these are the rules under which they expect to operate in the future. However, the PMAC did not agree that such a limit should be provided in Bill C-22(C).

commerciale beaucoup plus courte que la période de dix ans proposée dans le Projet de loi C-22(C). L'ACC estime également qu'une majoration des redevances pourrait être un compromis acceptable sur ce point.

L'Association canadienne des fabricants de produits pharmaceutiques (ACFPP) a proposé, en guise de compromis, l'octroi d'une période d'exclusivité de sept ans pour des licences d'importation obligatoires et de quatre ans pour les licences de fabrication. L'ACFPP souscrit également au point de vue présenté par les laboratoires de chimie fine en ce qui concerne l'encouragement de ce type de fabrication au Canada. Les recommandations de l'ACFPP retiennent toutefois le créneau de trois ans prévu dans le Projet de loi C-22(C).

L'ACIM a prétendu que le Projet de loi C-22(C) constituait déjà un compromis final. Ce groupe de sociétés pharmaceutiques voulait initialement la restauration de la pleine protection des brevets pour leurs produits. Ce n'est qu'après une période intense et ardue de négociations et de compromis qu'on s'était entendu sur le Projet de loi C-22(C). Elle croyait donc inutile de faire d'autres compromis. En réponse aux questions du comité, les représentants de l'ACIM ont refusé de formuler quelque autre solution de compromis advenant que le Projet de loi C-22(C) ne soit pas adopté.

L'Association a également prétendu qu'aucun compromis n'était nécessaire étant donné que le Projet de loi C-22(C) n'aurait aucun effet sur la mise en marché des produits génériques. Cependant, son argument d'ordre statistique, voulant que le lancement de produits génériques ne soit pratiquement pas affecté, n'est pas tout à fait vrai. Les périodes d'exclusivité prévues par le Projet de loi C-22(C) ne touchent que les produits génériques qui auraient été lancés de toute façon avant l'expiration de la période d'exclusivité. S'il a fallu 14,25 ans pour lancer un médicament générique au moment où il n'existait pas de période d'exclusivité, il faudra également le même temps pour le commercialiser si la période d'exclusivité de dix ans est accordée. Par conséquent, le Projet de loi C-22(C) reporterait d'un an le lancement de l'échantillon fourni par l'ACIM.

Le ministre de la Consommation et des Corporations a également soutenu que le Projet de loi C-22(C) constitue déjà un compromis entre différents intérêts concurrents. Il ne saurait donc accepter un changement quelconque aux périodes d'exclusivité envisagées.

La promotion de la recherche et du développement

L'ACC a fait remarquer au comité que l'industrie et le gouvernement voyaient tous deux l'augmentation promise des investissements dans la R-D comme un engagement ferme. Elle ne voit donc aucune raison pour qu'on n'enchâsse pas cet

The Minister stated that the Board does have the power to affect drug entry prices; he noted that several of the criteria on which prices are to be judged are directly related to entry prices. He also rejected the call for expressly limiting individual price increases to the rate of CPI increases. He insisted that his previous statements in this regard referred to overall price increases, not to the prices of particular products, and to be more a goal which the Board will strive to achieve, rather than a numerical limit. In his view, as expressed to the Committee, the CPI will not be an individual or aggregate ceiling.

Promoting Domestic Fine Chemical Manufacturing

The fine chemical manufacturing industry appeared before the Committee to raise its special concerns over the design of Bill C-22(C) and to offer compromise recommendations. Representatives of Torcan Chemical Ltd. and Delmar Chemicals Inc. indicated that the June 1986 draft Bill provided a better incentive to the domestic industry; but they were willing to accept an increase in the window of opportunity to five years from three years. In their recommendation, the period of exclusivity with respect to compulsory licences to manufacture would be set at five years instead of seven years.

COMPROMISE ON NON-FUNDAMENTAL ISSUES

The Minister told the Committee that he was unwilling to compromise on any of the fundamental principles of Bill C-22(C). However, with respect to matters which do not touch upon these fundamental principles, the Committee is of the view that flexibility is not only possible but absolutely necessary. It is in relation to these matters – controlling drug prices, research and development commitments, the retrospective operation of Bill C-22(C), and certain drafting concerns – that the Committee believes Bill C-22(C) can be improved to enhance the goals espoused by the Minister without derogating from its fundamental principles.

Controlling Drug Prices

One principle upon which Bill C-22(C) is founded is the protection of consumers from higher drug prices. In furtherance of this principle, it provided for the creation of the Patented Medicine Prices Review Board to monitor the prices of patented medicines.

Patentees would be required to provide the Board with information as to the price at which a medicine was sold and the cost of making and marketing the medicine. Should the Board determine that a medicine is being sold at an excessive

engagement dans le Projet de loi C-22(C) en soumettant les fabricants à une éventuelle perte de l'exclusivité du marché s'ils ne respectent pas leurs promesses, le tout étant assorti d'une disposition de temporisation véritable.

L'ACFPP n'a formulé aucune recommandation en vue de favoriser et de stimuler les dépenses par l'ACIM au titre de la recherche. Les propositions de l'ACFPP visent à promouvoir l'essor du secteur des médicaments génériques qui, elle l'espère, donnera naissance à une industrie pharmaceutique proprement canadienne qui se spécialiserait, sur place, dans la recherche fondamentale et clinique. Elle a cité une étude faite par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), dans laquelle on note qu'une industrie nationale solide est l'un des principaux éléments qui favorisent la recherche poussée dans le secteur pharmaceutique. À son avis, l'obtention obligatoire de licences est de nature à promouvoir l'établissement d'une telle industrie.

L'ACIM a dit s'attendre à ce que le cabinet réagisse de façon très négative si, après quatre ans, les engagements au chapitre de la R-D ne sont pas respectés. Cet organisme ne voit pas la nécessité d'enchâsser dans la loi ni ces engagements ni les sanctions qui en découleraient. Le ministre a abondé presque dans le même sens. Selon lui, la stricte imposition d'un seuil limite ne serait pas indiquée puisqu'il ne tiendrait pas compte des différences qualitatives de la recherche.

Protection du consommateur

L'ACC a formulé deux suggestions pour accroître les attributions du conseil: lui permettre de retirer l'exclusivité accordée à l'égard de tous les médicaments brevetés chaque fois qu'il juge que les prix fixés par une entreprise sont excessifs et limiter les augmentations de prix à la hausse de l'indice des prix à la consommation (IPC). L'ACFPP et l'ACC estiment toutes deux que la meilleure façon de protéger les consommateurs consiste à permettre aux fabricants de médicaments génériques de copier un médicament breveté dans les plus brefs délais possibles. L'ACC s'est également inquiétée de l'aptitude du conseil à contrôler les prix de lancement, mais elle n'a proposé aucune modification à cet égard.

L'ACIM a déclaré au comité que «dans l'avenir, les augmentations annuelles de prix suivront l'indice des prix à la consommation et que le prix des nouveaux produits sera réglementé de façon à ne pas être excessif par rapport à celui des produits concurrents». Elle a souligné que c'étaient là les règles auxquelles elle espère se conformer dans l'avenir. L'ACIM n'était pas d'accord cependant pour que le Projet de loi C-22(C) prescrive une telle limite.

Le ministre a signalé que le conseil peut effectivement exercer une influence sur le prix de lancement des médicaments sur le marché; il a fait

price, it could direct the patentee to reduce the price to one that is not excessive or direct that exclusivity would no longer apply to either or both of the drug under review and one other drug of that patentee.

Bill C-22(C) required the Board to take the following factors into consideration when making a determination as to whether a drug is excessively priced:

- a) the prices at which the patentee sold the medicine during the previous five years;
- b) the prices of other medicines in the same therapeutic class during the previous five years;
- c) the prices at which the medicine and others in the same therapeutic class have been sold in other countries during the previous five years; and
- d) the consumer price index (CPI).

If, on the basis of the foregoing factors, the Board cannot make a determination, it can consider the costs of making and marketing the medicine and other relevant factors.

There is widespread public concern that restricting the entry of generic drugs on the market will lead to higher drug prices. The Minister has stated that the Bill will not increase drug prices; rather, it will result in a delay in price reductions, thereby allowing prices to remain at a higher level for a longer period of time.

Two aspects of drug prices are of concern. The first is a drug's introductory price — the price charged for a drug when it is first launched on the Canadian market. The second is price fluctuations after introduction. A drug's introductory price is particularly important since it is the basis upon which subsequent price fluctuations will be judged.

When examining the price of a particular drug, the Board is empowered to consider the prices at which drugs in the same therapeutic class have been sold in Canada during the previous five years as well as the price of the medicine and others in the same therapeutic class in other countries during the previous five years. It would appear that these criteria are designed to enable the Board to make judgments upon the entry price of new drugs.

remarquer que plusieurs des critères sur lesquels les prix seront jugés étaient directement liés au prix de lancement. Il a également rejeté la demande visant à limiter expressément chaque augmentation de prix à celle de l'IPC. Selon lui, ses déclarations antérieures à cet égard faisaient référence aux augmentations globales des prix et non aux prix de certains produits et qu'elles constituaient davantage un objectif que le conseil devra s'efforcer d'atteindre plutôt qu'un seuil limite. À son avis, l'IPC ne sera un plafond ni ponctuel ni général.

Promotion de l'industrie canadienne de la chimie fine

Les représentants de l'industrie canadienne de la chimie fine ont comparu devant le comité pour faire valoir leurs préoccupations particulières sur la structure du Projet de loi C-22(C) et proposer des recommandations de compromis. Les représentants de *Torcan Chemical Ltd.* et *Delmar Chemicals Inc.* ont indiqué que le projet de loi déposé en juin encourageait davantage l'industrie nationale; mais ils se sont dit prêts à accepter l'élargissement du créneau à cinq ans au lieu de trois ans et ont recommandé que la période d'exclusivité à l'égard des licences de fabrication obligatoires soit fixée à cinq ans plutôt qu'à sept.

COMPROMIS SUR DES POINTS NON FONDAMENTAUX

Le ministre a déclaré au comité qu'il n'était prêt à faire aucun compromis sur un principe fondamental quelconque du Projet de loi C-22(C). Pour ce qui est toutefois des questions qui ne remettent pas en cause de tels principes, le comité est d'avis qu'une certaine souplesse était non seulement possible, mais nécessaire. C'est sur ces questions – contrôle du prix des médicaments, engagement en matière de recherche et de développement, entrée en vigueur rétrospective du Projet de loi C-22(C) et certains points de rédaction – que ce projet de loi peut, de l'avis du comité, être amélioré de façon à mettre en valeur les objectifs visés par le ministre sans déroger aux principes fondamentaux.

Contrôle du prix des médicaments

L'un des objectifs principaux du Projet de loi C-22(C) est de protéger les consommateurs contre la hausse du prix des médicaments. À cette fin, le projet de loi prévoit la création d'un conseil d'examen du prix des médicaments brevetés.

Les titulaires de brevets seraient tenus de fournir au conseil des renseignements sur le prix de vente d'un médicament et sur ses coûts de fabrication et de commercialisation. Si le conseil jugeait que le prix d'un médicament est excessif, il pourrait ordonner au titulaire du brevet de réduire ce prix en conséquence

There has been considerable discussion before the Committee regarding the ability of the Board to control introductory prices. Some witnesses, such as the Consumers' Association of Canada, felt that the Board would have a great deal of difficulty in affecting entry prices and questioned whether, in fact, it was empowered to examine such prices. Both the Minister and the PMAC believe that the Board has authority to deal with entry pricing. According to the PMAC, "entry levels will be studied . . . in relation to the basket of products with which it [a drug] competes . . .".

As no explicit mention of entry prices is made in Bill C-22(C), the Committee is concerned that the Board may view such prices as beyond its scope. Since it is the view of the Minister and the PMAC that the Board is empowered to examine entry prices, consideration must be given to making explicit what both the Government and the industry believe Bill C-22(C) is intended to require the Board to do.

Three approaches to an examination of entry prices are possible. One would be to examine a price after a product has been launched on the market. This is the method employed in Bill C-22(C), which deals with the price at which a medicine is "being sold in any market in Canada". Another would be "to approve" the entry price for a drug before it is launched on the market. The third approach is to require a patentee to provide the Board with sufficient information to judge an intended launch price as excessive or not.

Using the post-market-entry approach, it is clear that the current framework of Bill C-22(C) can serve as a basis to ensure that the Board deals with entry prices. This can be accomplished by requiring patentees to supply the Board with information as to the prices charged for new medicines upon entry into the Canadian and other markets and to provide a historical record of pricing changes in those other markets. Paragraph 41.15(1)(a) of the Bill specifies that drug companies must supply the Board with the above-noted information "at such times and subject to such conditions as are prescribed . . .". It is possible, then, to draft the regulations applicable to the operation of the Board in such a way as to ensure that the Board is provided with the relevant information whenever a new drug is launched in Canada and therefore assure that it could decide in a timely manner whether an entry price is excessive. This approach has been rejected by the Committee.

Having the Board approve a drug's entry price before it is introduced on the market is another approach to dealing with a drug's base price. This would ensure that a drug does not enter the market at a price which the Board considers to be excessive and would avoid possible lengthy hearings into excessive pricing during which a drug could continue to be sold. Periods of exclusivity would be held in abeyance until the Board rules a price as not excessive. This approach was also rejected by the Committee.

ou mettre fin à l'exclusivité à l'égard soit du médicament en question ou d'un autre médicament fabriqué par le même breveté, soit des deux à la fois.

Le Projet de loi C-22(C) exigeait que le conseil tienne compte des facteurs suivants au moment de décider si le prix d'un médicament est ou non excessif:

- a) le prix de vente demandé par le breveté au cours des cinq années précédentes;
- b) le prix de médicaments appartenant à la même catégorie thérapeutique au cours de cette période;
- c) le prix de vente du médicament et d'autres appartenant à la même catégorie thérapeutique vendu dans d'autres pays au cours des cinq dernières années;
- d) l'indice des prix à la consommation (IPC).

Si, à partir de ces données, le conseil n'est pas en mesure de former un jugement, il pourra tenir compte des coûts de fabrication et de mise en marché du médicament, et d'autres éléments pertinents.

Le public est largement inquiet de ce que les restrictions imposées à la mise en marché des médicaments génériques puissent entraîner la hausse du prix des médicaments. Le ministre a indiqué que le projet de loi ne risquait pas de provoquer une hausse quelconque; par contre, il retarderait la baisse des prix qui resteront alors élevés pendant plus longtemps.

Deux aspects relatifs au prix des médicaments suscitent des inquiétudes. Le premier est le prix de lancement d'un médicament, c'est-à-dire le prix exigé pour un médicament au moment de son entrée sur le marché canadien. Le deuxième a trait à la fluctuation des prix après le lancement sur le marché. Le prix de lancement d'un médicament est particulièrement important, étant donné qu'il servira à évaluer les fluctuations de prix subséquentes.

Au moment d'examiner le prix d'un médicament donné, le conseil est habilité à considérer le prix de vente au Canada des médicaments appartenant à la même catégorie thérapeutique au cours des cinq années précédentes, de même que le prix de vente, ailleurs qu'au Canada, du médicament en question et d'autres médicaments appartenant à la même catégorie thérapeutique au cours de cette même période. Il semblerait que ces critères visent à permettre au conseil de se faire une idée sur le prix de lancement des nouveaux médicaments.

The Committee chose an approach to controlling entry prices which requires patentees to provide the Board with certain information prior to the introduction of a new drug. This requirement would be set in the legislation. The Board would have the capability, then, to establish what constitutes an excessive price, before a medicine is on the market. To make explicit what the Minister and the PMAC believe to be the case, and to alleviate the fears of groups such as the CAC that entry prices will not be controlled, the Committee recommends that the following amendment be made to Bill C-22(C):

Page 16, clause 15: Add, immediately after line 9, the following:

"41.15.1(1) Every patentee of an invention pertaining to a medicine which has not been sold previously in Canada, shall provide the Board with

(a) in such form and manner and subject to such conditions as are prescribed, and at least sixty days prior to the anticipated initial sale of the medicine in any market in Canada, information and documents identifying the medicine and concerning

(i) the price at which the medicine has been sold, is being sold, or is to be sold in any market outside of Canada,

(ii) the price at which the medicine is to be sold in any market in Canada, and

(iii) the costs of making and marketing the medicine, where such information is available to the patentee in Canada or is within the knowledge or control of the patentee; and

(b) such additional information or documents with respect to the matters referred to in paragraph (a) as the Board may require, within such time as the Board may specify.

(2) Where, after providing every person against whom an order of the Board under this subsection is proposed to be made with a reasonable opportunity to be heard, the Board finds that

(a) a patentee in respect of a medicine has failed to provide information or documents in accordance with subsection (1), or

L'aptitude du conseil à contrôler les prix de lancement revenait souvent dans les délibérations du comité. Certains témoins, comme l'Association des consommateurs du Canada, sont d'avis que le conseil aura beaucoup de mal à influencer sur les prix de lancement et se sont demandé, en fait, s'il avait le pouvoir d'examiner ces prix. Tant le ministre que l'ACIM estiment que le conseil jouit de cette attribution. Selon l'ACIM, «les prix de lancement seront revus . . . en fonction d'une corbeille de produits avec lesquels [un médicament] lutte de concurrence . . . ».

Comme le Projet de loi C-22(C) ne fait pas expressément mention des prix de lancement, le comité craint que le conseil juge que ces prix ne relèvent pas de ces attributions. Étant donné que de l'avis du ministre et de l'ACIM, le conseil a le pouvoir d'examiner les prix de lancement, il y aurait lieu d'énoncer explicitement les attributions que, de l'avis du gouvernement et de l'industrie, le Projet de loi C-22(C) est censé accorder au conseil.

Il existe trois façons possibles d'examiner les prix de lancement. L'une d'elles consiste à examiner le prix après que le produit a été lancé sur le marché. C'est la méthode retenue dans le Projet de loi C-22(C), qui traite du «prix de vente du médicament sur un marché canadien». La deuxième consiste à approuver le prix de lancement d'un médicament avant que celui-ci ne soit mis en vente. La troisième serait d'exiger du breveté qu'il fournisse au conseil des renseignements suffisants pour lui permettre de juger si un prix de lancement est excessif ou non.

Si l'on opte pour la première méthode, il est clair que le cadre actuel du Projet de loi C-22(C) peut servir de référence au conseil pour examiner les prix de lancement. On pourrait ainsi obliger les titulaires de brevets à fournir au conseil des renseignements sur les prix demandés pour de nouveaux médicaments au moment de leur lancement sur les marchés canadiens et étrangers, et sur les fluctuations de prix sur ces autres marchés. L'alinéa 41.15(1)a) du projet de loi précise que les fabricants de médicaments sont tenus de fournir au conseil les renseignements ci-dessus «aux conditions de forme, de temps ou autres prescrites . . . ». Il est donc possible de formuler le règlement régissant le fonctionnement du conseil de façon à ce que celui-ci reçoive les renseignements nécessaires chaque fois qu'un nouveau médicament est lancé sur le marché au Canada, et qu'il soit ainsi en mesure de déterminer sans délai si un prix de lancement est ou non excessif. Cette option a été rejetée par le comité.

Une autre façon d'aborder l'examen du prix de lancement d'un médicament consiste à faire approuver ce prix par le conseil avant sa mise en vente. De cette façon, on s'assure que le médicament est vendu à un prix que le conseil ne juge pas excessif évitant ainsi de longues audiences visant à décider si le prix du médicament est ou non excessif; entretemps, le produit continuera d'être vendu. Il serait sursis

(b) a medicine pertaining to a patented invention is to be sold in any market in Canada at a price that in the opinion of the Board is excessive,

the Board may, by order,

(c) direct that, effective on the coming into force of the order, subsections 41.11(1) and 41.14(1) do not apply or cease to apply, as the case may be, in respect of the patent for the invention pertaining to the medicine.

(3) Subsections 41.15(6) and (7) and subsections 41.15(10) and (11) apply with such modifications as the circumstances require, in respect of a matter referred to in subsection (2) of this section that comes before the Board under this section.

(4) Where an order under paragraph (2)(c) is made by the Board, the Commissioner shall forthwith inform the holder of each licence granted under section 41 in respect of any invention pertaining to the medicine to which the order relates of the terms of the order."

Under Bill C-22(C), the Board has authority to remove a drug's period of exclusivity if it determines that a price is excessive. The Department of Justice has given its opinion on the constitutional validity of the Board. This opinion is based upon federal jurisdiction over patents. However, there may be some question as to the constitutional validity of empowering the Board to establish entry prices. The Minister is of the view that the Board has no constitutional authority to set the price of a drug. It would appear that if the Board is to deal with entry prices before a drug is actually sold in Canada, it will be necessary to tie such pricing to patent exclusivity and exemptions from compulsory licensing. This is precisely the approach taken in the amendment recommended above.

A second aspect of drug pricing which the Board will consider will be price fluctuations, in particular, price increases. Among the factors that the Board can consider when examining prices is the Consumer Price Index.

The CPI is likely to be a significant factor in an examination of price increases. Indeed, the Committee was told that the Board's mandate is to keep price increases at or below the CPI. Nothing in the Bill, however, limits drug price increases to the CPI. Because the Board may consider the CPI "to the extent that it deems reasonable", its importance and influence as a pricing factor may vary from case to case. Should price increases exceed the CPI, the Board may decide, on the

aux périodes d'exclusivité jusqu'à ce que le conseil juge que le prix n'est pas excessif. Le comité a également rejeté cette méthode.

Le comité a porté son choix sur la méthode de contrôle du prix de lancement exigeant du breveté qu'il fournisse au conseil certaines informations avant le lancement d'un nouveau médicament. Cette exigence figurerait dans la loi. De cette façon, le conseil pourrait décider si un prix est excessif ou non préalablement à la mise en marché du produit. Pour préciser ce que le ministre et l'ACIM croient être le cas et rassurer des organismes comme l'ACC qui craignent que les prix de lancement ne soient pas contrôlés, le comité recommande d'amender le Projet de loi C-22(C) comme il suit:

Page 16, article 15: Ajouter ce qui suit, à la suite de la ligne 5:

«41.15.1(1) Le titulaire d'un brevet portant sur une invention liée à un médicament qui n'a pas déjà été vendu au Canada est tenu de fournir au conseil, aux conditions de forme et autres prescrites et au moins soixante jours avant la première vente du médicament prévue sur un marché canadien, les renseignements identifiant le médicament, sur le prix auquel il a été vendu, est vendu ou doit être vendu sur tel marché étranger, son prix de vente projeté sur tel marché canadien, ainsi que sur les coûts de sa réalisation et de mise en marché si le titulaire dispose de ces derniers renseignements au Canada ou s'il en a la connaissance ou le contrôle. Le titulaire est également tenu de fournir les renseignements que le conseil peut exiger à cet égard, dans le délai qu'il fixe.

(2) Après avoir donné aux personnes visées par une directive la possibilité de présenter leurs observations, le conseil peut, s'il estime que le breveté ne s'est pas conformé au paragraphe (1) ou qu'un médicament lié à une invention brevetée est sur le point d'être vendu sur tel marché canadien à un prix qu'il juge excessif, déclarer inopérante ou lever, selon le cas par directive, à compter de celle-ci, l'interdiction prévue aux paragraphes 41.11(1) et 41.14(1) à l'égard du brevet de cette invention.

(3) Compte tenu des adaptations de circonstance, les paragraphes 41.15 (6) et (7) et 41.15(10) et (11) s'appliquent aux affaires visées au paragraphe (2) dont le conseil est saisi sous le régime du présent article.

(4) Le commissaire notifie sans délai aux titulaires de licences accordées au titre de l'article 41 pour toute invention liée au médicament visé par la directive, la teneur de celle-ci.»

basis of other factors, that a particular price is not excessive or that some price lower than the current market price but higher than increases in the CPI is acceptable.

The criteria for an examination of prices and the penalties that can be imposed for excessive pricing will be of utmost importance to the Board's ability to deal successfully with excessive prices. In this regard, the weight that the Board is to give to the CPI as a pricing factor could be crucial.

The PMAC made it clear that it views the mandate of the Board as requiring it to limit drug price increases to the rate of change of the Consumer Price Index, or less. That position was taken in its brief to the Committee; it was reiterated in response to questioning.

The Minister stated on a number of occasions that the Board is to keep the rate of drug price increases at or below the change in the CPI. In testimony before the Committee he stated that this would be an overall goal of the Board and not a criterion for limiting the increase in the price of any one drug. In his view, the Board may find that some prices should rise above the CPI while others should be only some fraction of the CPI increase. It should not, therefore, be hampered by rigid numeric limits or tests. The Minister also expressed concern that limiting price increases to the CPI by statute would mean that such increases would automatically be set at the CPI when other conditions might allow for smaller increases.

The Minister's position on drug price increases as expressed to the Committee is not as strong as were his previous statements. His position might be viewed as an implicit instruction to the Board. If the price of every patented drug is to be limited to no more than the increase in the CPI, the aggregate drug price index will almost assuredly increase by less than the rate of inflation in the future. This is because generic drugs tend to cause drug prices to fall over time. They enter the market at a level which is slightly lower than the patentee's price; then the generic price continues to fall as other generic copies are introduced. The average of falling drug prices for some medicines, together with increases in line with the rate of inflation for the rest, would produce aggregate price increases in this industry which would be less than the rate of inflation.

If the Board is only required to keep aggregate price increases at or below the rate of inflation, it would be possible for particular patentees to achieve increases which, on average, were above this rate. Again, this is due to the fact that multi-source drugs tend to fall in price over time. It is important to know whether the Board is to strive to keep patentees' prices in line with inflation on average, or if the Board is to strive to keep all drug prices in line with the rate of inflation.

Aux termes du Projet de loi C-22(C) le conseil a le pouvoir d'examiner le prix des médicaments et éventuellement de retirer la période d'exclusivité accordée à l'égard de l'un d'eux s'il juge qu'un prix est excessif. Le ministère de la Justice a opiné sur la validité constitutionnelle du conseil. Cet avis se fonde sur la compétence fédérale en matière de brevets. On peut toutefois se demander s'il est constitutionnel d'attribuer au conseil le pouvoir de fixer les prix de lancement. Le ministre est d'avis qu'en vertu de la Constitution, le conseil n'a pas le pouvoir de fixer le prix d'un médicament. Il semblerait que si le conseil est appelé à se prononcer sur les prix de lancement avant que les médicaments ne soient effectivement mis en vente au Canada, il faudra lier l'établissement de ces prix à l'exclusivité du brevet et aux exemptions concernant les licences obligatoires. C'est précisément ce que fait la proposition d'amendement ci-dessus que nous recommandons d'adopter.

Les fluctuations, et notamment les augmentations de prix, sont un autre élément que le conseil étudiera. L'indice des prix à la consommation est l'un des facteurs dont le conseil peut tenir compte au moment de son examen.

L'IPC sera vraisemblablement un facteur déterminant dans l'examen des augmentations de prix. De fait, on a indiqué au comité que le conseil avait pour mandat de maintenir les augmentations de prix en deçà ou au niveau de l'IPC. Le projet de loi ne renferme cependant aucune mention explicite à ce sujet. Du fait que le conseil peut tenir compte de l'IPC «dans la mesure où il l'estime indiqué», son importance et son influence comme facteurs de détermination des prix peuvent varier d'un cas à l'autre. Si d'autres facteurs indiquent que les augmentations de prix ont dépassé l'IPC, le conseil peut décider qu'un prix n'est pas excessif ou qu'il est acceptable, du fait qu'il est inférieur au prix actuel du marché quoique supérieur à l'IPC.

Les critères d'examen des prix et des sanctions susceptibles d'être imposées en raison de prix excessifs sont de la plus haute importance si le conseil doit être en mesure d'intervenir avec succès. Ainsi, l'importance accordée par le conseil à l'IPC dans l'établissement des prix peut être déterminante.

L'ACIM a clairement indiqué au comité que le mandat du conseil consiste à ses yeux à limiter les augmentations de prix des médicaments à la hausse de l'indice des prix à la consommation ou à un taux inférieur. C'est la position qu'elle a adoptée dans son mémoire au comité et qu'elle a réitérée au cours de son témoignage.

Le ministre a indiqué à maintes reprises que le conseil allait maintenir les augmentations de prix de médicaments au même niveau de l'IPC, sinon en deçà. Il a précisé sa position au cours de son témoignage devant le comité en indiquant que ce serait là l'objectif global du conseil et non un critère pour limiter l'augmentation du prix d'un médicament en particulier. À son avis, le conseil pourra juger que

When the Department of Consumer and Corporate Affairs estimated the impact of the Board, its upper bound estimate was determined by limiting the increase in the Consumer Price Index for Prescribed Medicines (CPIPM) to the rate of inflation. The CPIPM includes multi-source drugs. If it grows at the rate of inflation, the prices of single-source and possibly all brand-name drugs probably would increase at more than the rate of inflation. This would be higher than what was previously stated by the Minister and it would be higher than the PMAC believes would be the case.

The Committee feels that patentees' prices must not be allowed to increase faster than the CPI. The role of the CPI as a factor in an examination of prices must be strengthened. Rather than it being merely one of the factors which the Board may consider, the CPI should be the primary factor against which individual price increases are to be judged. Any price increase which exceeds the CPI increase should be deemed to be excessive, thereby invoking a removal of market exclusivity. The application of such a test would avoid protracted hearings into drug prices and provide assurances that such prices would not increase at rates exceeding the cost of living. Bill C-22(C) then, clearly, would foster the principle of protecting consumers from higher drug prices and would explicitly state the rules to which the PMAC already understands that patentees will be subject. Since the PMAC has implicitly accepted such a limit on their price increases, the Committee does not understand why the Minister should object to a statutory limit on drug price increases. We, therefore, recommend the following amendments:

Page 15, clause 15: Add, immediately after line 29, the following:

"(8) Notwithstanding anything in subsections (6) and (7), where a medicine has been sold in any market in Canada for one year or more, the price for the purposes of this section, shall be deemed to be excessive where:

(a) the ratio of the price charged by the patentee in any such market, immediately preceding the Board's determination, to the price charged by the patentee in any such market twelve months prior to the determination,

exceeds

(b) the ratio of the Consumer Price Index as published by Statistics Canada under the authority of the *Statistics Act* for the most recent month available, to the Consumer Price Index for that same month in the preceding year.

certaines augmentations de prix supérieures à l'IPC sont justifiées alors que, dans d'autres cas, il pourra décider qu'une augmentation ne doit pas dépasser une fraction seulement de la hausse de l'IPC. Il ne faudrait donc pas limiter sa marge de manoeuvre en imposant des restrictions ou des critères numériques stricts. Le ministre a également dit craindre qu'en limitant expressément par une loi ces augmentations de prix à l'IPC, on n'aboutisse à les fixer automatiquement au taux de l'IPC alors que dans certaines circonstances une augmentation moins élevée serait indiquée.

La position adoptée par le ministre devant le comité au sujet de l'augmentation du prix des médicaments n'est pas aussi ferme que l'étaient ses déclarations précédentes. Elle peut être perçue comme un ordre implicite donné au conseil. Si le prix de chaque médicament breveté ne doit pas augmenter plus vite que l'IPC, l'indice des prix des médicaments augmentera presque certainement moins vite à l'avenir que le taux d'inflation. Cela s'explique par le fait que les médicaments génériques ont tendance à la longue à faire baisser le prix des médicaments. Ils sont mis en vente à un prix légèrement inférieur au prix du titulaire de brevet et ce prix continue à baisser à mesure que d'autres copies du même médicament sont mises sur le marché. La baisse moyenne du prix de certains médicaments et l'augmentation du prix des autres produits en fonction du taux d'inflation se traduiraient, dans cette industrie, par une hausse globale des prix qui serait inférieure au taux d'inflation.

Si le conseil est simplement requis de maintenir l'augmentation globale des prix en-deçà du taux d'inflation ou au même niveau, il serait possible à certains brevetés d'imposer des augmentations qui, en moyenne, seraient supérieures à ce taux. Une fois encore, cela s'explique par le fait que le prix des médicaments à fournisseurs multiples a tendance, à la longue, à baisser. Il importe de savoir si le conseil doit s'efforcer de maintenir les prix des titulaires de brevets au niveau moyen de l'inflation, ou s'il doit plutôt faire en sorte que les prix de tous les médicaments aillent de pair avec le taux d'inflation.

Lorsque le ministère de la Consommation et des Corporations a évalué l'incidence du conseil sur les prix, il a fixé un plafond en limitant l'augmentation de l'indice des prix à la consommation pour les médicaments d'ordonnance (IPCMO) au taux d'inflation. L'IPCMO comprend les médicaments à fournisseurs multiples. Si cet indice augmente au même rythme que l'inflation, les prix des médicaments à fournisseur unique et, éventuellement, ceux de tous les médicaments de marque, augmenteront sans doute plus vite que l'inflation. C'est plus que ne le laissent entendre les déclarations précédentes du ministre et que ce qui, selon l'ACIM, adviendrait en fait.

(9) Notwithstanding anything in subsections (6) and (7), where a medicine has been sold in any market in Canada for less than one year, the price for the purposes of this section, shall be deemed to be excessive where:

(a) the ratio of the price charged by the patentee in any such market, immediately preceding the Board's determination, to the price at which the medicine was first sold in such market,

exceeds

(b) the ratio of the Consumer Price Index as published by Statistics Canada under the authority of the *Statistics Act* for the most recent month available, to the Consumer Price Index for either the month prior to the month in which the drug was first sold in any such market in Canada, or the month preceding such prior month, as the case may be."

The above recommended amendment defines the circumstances under which price increases would be deemed excessive. The following recommended amendments require the Board to impose a penalty but give it some discretion as to the severity of the penalty:

Page 14, clause 15: Add, immediately after line 28, the following:

"(3) Notwithstanding anything in subsection (2), where the price of a medicine is deemed to be excessive under subsections (8) or (9), the Board shall, by order, direct that, effective on the coming into force of the order, subsection 41.11(1) ceases to apply in respect of either or both of

(a) the patent for the invention pertaining to the medicine, or

(b) any other patent of the patentee for an invention that pertains to one other medicine, whether granted before or after the coming into force of the order."

Page 18, clause 15: Add, immediately after line 17, the following:

"(7) Notwithstanding anything in subsection (6), where the price of a medicine to which this section applies is deemed to be excessive, the Board shall, by order, declare that, effective on the coming into force of the order, the medicine ceases to be a medicine to which this section applies."

Le comité est d'avis que les prix des médicaments brevetés ne devraient pas augmenter plus vite que l'IPC. Il faut accorder une plus grande importance à l'IPC en tant qu'élément d'examen des prix. Plutôt qu'un simple facteur parmi d'autres, l'IPC devrait être le principal élément servant à évaluer chaque augmentation de prix. Toute hausse supérieure à celle de l'IPC devrait être jugée excessive et entraîner, de ce fait, le retrait de l'exclusivité du marché. L'application d'un tel critère nous éviterait de tenir de longues audiences et nous donnerait du même coup l'assurance que ces prix n'augmenteront pas plus vite que la hausse du coût de la vie. Ainsi, le Projet de loi C-22(C) mettrait nettement l'accent sur la nécessité de protéger les consommateurs contre une hausse excessive du prix des médicaments et énoncerait explicitement les règles auxquelles, selon l'ACIM, les titulaires de brevets devraient être assujettis. Étant donné que l'ACIM a implicitement accepté que les hausses de prix soient plafonnées, le comité ne s'explique pas pourquoi le ministre s'oppose à ce que la loi fixe des limites à ces augmentations. Nous recommandons dès lors les amendements suivants:

Page 15, article 15: Ajouter ce qui suit, à la suite de la ligne 18:

«(8) Par dérogation aux paragraphes (6) et (7), lorsqu'un médicament a été vendu sur un marché canadien pendant une année ou plus, son prix est réputé excessif, pour l'application du présent article, si:

a) le rapport entre, d'une part, le prix demandé par le breveté sur un tel marché, à la veille de la décision du conseil, et, d'autre part, le prix demandé par lui sur un tel marché douze mois avant la décision

excède

b) le rapport entre, d'une part, l'indice des prix à la consommation publié par Statistique Canada en vertu de la *Loi sur la statistique*, pour le dernier mois où cet indice est disponible, et, d'autre part, l'indice des prix à la consommation pour le même mois de l'année précédente.

(9) Par dérogation aux paragraphes (6) et (7), lorsqu'un médicament a été vendu sur un marché canadien pendant moins d'une année, son prix est réputé excessif, pour l'application du présent article, si:

a) le rapport entre, d'une part, le prix demandé par le breveté sur un tel marché à la veille de la décision du conseil, et, d'autre part, le prix auquel le médicament a été vendu la première fois sur ce marché

excède

Research and Development Commitments

Two of the underlying principles of Bill C-22(C) are the enhancement of research and development in Canada and the creation of high technology jobs. It proposed to further these principles by guaranteeing periods of market exclusivity to innovative drug companies. In return for exclusivity, the PMAC has publicly committed its members to increase their level of research and development (R&D) expenditures as a percentage of sales from the current level of 4.9% to 8% by 1991, 9% by 1994, and 10% by 1996. According to the PMAC, this will mean an additional investment of \$1.4 billion in pharmacological research over a ten-year period and will create 3,000 new jobs; it will also lead to improved health care for Canadians through earlier access to the latest advances in biomedical research.

The PMAC told the Committee that it will honour its commitments. It also believes that Bill C-22(C) contains the necessary safeguards to encourage the industry to meet its investment targets. These safeguards consist of a possible cabinet review of the compulsory licensing regime sometime after the first four years and a parliamentary review after nine years. A member of the research community told the Committee that Canadian scientists would also be closely monitoring the PMAC to ascertain whether or not the research promises were being kept.

Even though it is clear that the PMAC commitment to increase R&D is a *quid pro quo* for guaranteed periods of market exclusivity, Bill C-22(C) does not directly refer to these commitments; nor does it contain any sanctions which are specifically tied to the failure to reach specified levels of R&D. However, it does require patentees to report to the Patented Medicine Prices Review Board their expenditures on R&D and their revenue from sales of medicines in Canada. In its annual report, the Board will publish percentages of R&D to sales on both a company-by-company and an industry-wide basis.

Significant criticism of Bill C-22(C) was based upon the absence from the Bill of direct mechanisms to enforce the PMAC's R&D commitments. There is no explicit link between the cabinet and parliamentary reviews, and levels of R&D; the Board has no power to enforce the commitments. Indeed, it has been suggested that tying market exclusivity to requirements to undertake R&D in Canada may violate certain provisions of the Paris Convention on the Protection of Industrial Property, to which Canada is a signatory.

The fact that the cabinet review is not mandatory and is not required to occur immediately upon the expiration of four years after Bill C-22(C) becomes law has been a concern. The Consumers' Association of Canada is of the view that stronger safeguards are necessary to ensure that the industry's promises regarding R&D and job creation will be kept.

b) le rapport entre, d'une part, l'indice des prix à la consommation publié par Statistique Canada en vertu de la *Loi sur la statistique*, pour le dernier mois où cet indice est disponible, et, d'autre part, l'indice des prix à la consommation pour le dernier ou l'avant-dernier mois précédant la vente du médicament pour la première fois sur un tel marché du Canada.»

La proposition d'amendement ci-dessus énonce les circonstances où les hausses de prix seraient jugées excessives. Les modifications proposées ci-après exigent du conseil qu'il impose une sanction tout en lui laissant une certaine discrétion quant à la sévérité de celle-ci:

Page 14, article 15: Ajouter ce qui suit, à la suite de la ligne 12:

«(3) Par dérogation au paragraphe (2), lorsque le prix d'un médicament est réputé excessif en vertu des paragraphes (8) ou (9), le conseil lève, par directive, à compter de l'entrée en vigueur de celle-ci, l'interdiction prévue au paragraphe 41.11(1) à l'égard soit de l'un ou l'autre, soit de l'ensemble des brevets suivants, à savoir:

a) le brevet portant sur l'invention liée au médicament;

b) tout autre brevet du breveté portant sur une invention liée à un autre médicament, que ce brevet ait été délivré avant ou après la prise d'effet de la directive.»

Page 18, article 15: Ajouter ce qui suit, à la suite de la ligne 3:

«(7) Par dérogation au paragraphe (6), lorsque le prix d'un médicament visé au présent article est réputé excessif, le conseil, par directive, déclare qu'à compter de celle-ci, le médicament cesse d'être un médicament visé par le présent article.»

Engagements au titre de la recherche et du développement

La promotion de la recherche et du développement au Canada ainsi que la création d'emplois dans le domaine de la haute technologie sont deux des objectifs visés par le Projet de loi C-22(C). À cette fin, le projet de loi proposait de garantir des périodes d'exclusivité du marché aux fabricants de médicaments faisant preuve d'innovation. En contrepartie, l'ACIM s'est publiquement engagée à accroître ses investissements dans la recherche et le développement (R-D) en pourcentage du volume de ses ventes; ils passeront donc du niveau actuel de 4,9 p. 100 à 8 p. 100 d'ici 1991, 9 p. 100 d'ici 1994 et à 10 p. 100 d'ici 1996. Selon l'ACIM, cela devrait générer des investissements supplémentaires de 1,4 milliard de dollars dans la recherche

The scope and application of legislative safeguards and the events which trigger their operation are crucial to the effective enforcement of the R&D commitments. Safeguards could operate on a company-by-company or an industry-wide basis. On the one hand, a patentee could be required to earn its exclusivity or it could be penalized (by a removal of exclusivity) if certain statutory requirements are not met. Alternatively, sanctions could be based on industry performance as a whole rather than on the performance of a particular member.

One approach might consist of requiring a patentee to earn its market exclusivity. The draft version of Bill C-22 issued by the Department of Consumer and Corporate Affairs in June of 1986 did this. To maintain exclusivity, a patentee would have to manufacture or source a drug's active ingredients in Canada within two years of receiving a NOC for the drug. Failure to do so would result in a loss of exclusivity in relation to compulsory licences to manufacture. However, this provision was not included in Bill C-22(C).

The review mechanisms found in Bill C-22(C) are industry-oriented. A cabinet review could result in an overall reduction of market exclusivity or the reinstatement of the present compulsory licensing system. This would affect all patentees, regardless of their individual levels of investment, should the overall industry commitments not be achieved. Although levels of R&D investment are not the explicit determinants of the reviews, they are to be important components of the process. In fact, it is the PMAC's understanding that a failure to meet the targetted R&D investment levels after four years "will result in the loss of some or all of the protection afforded by Bill C-22."

Although the PMAC expects that the failure of its members to produce certain industry-wide ratios of R&D to sales by specified dates will result in a loss of patent protection, it is unwilling to have Bill C-22(C) amended to include such a provision. In the PMAC's view, enshrining such commitments in legislation would not make good patent law.

If the industry-wide approach to R&D commitments currently implied by Bill C-22(C) is to be maintained, investment safeguards could be strengthened in a number of ways. One method would be to empower the Board to remove or reduce the periods of exclusivity applicable to all patentees should the PMAC members fail to reach the announced industry investment levels. Since the Board will be collecting R&D information on a regular basis and publishing the data annually in its report, it would have ready access to all the information required to make such a determination.

pharmacologique au cours des dix prochaines années, créer 3 000 emplois et contribuer aussi à améliorer les soins de santé offerts aux Canadiens en leur donnant plus rapidement accès aux dernières découvertes biomédicales.

L'ACIM a fait part au comité de son intention de respecter ses engagements. Elle estime aussi que le Projet de loi C-22(C) renfermait les garanties nécessaires pour inciter l'industrie à atteindre ses objectifs en matière d'investissement. En effet, le cabinet pourra examiner à un moment quelconque le régime de licences obligatoires après quatre ans d'application, tandis qu'un comité parlementaire pourra en faire lui aussi une évaluation au bout de neuf ans. Un représentant du secteur de la recherche a indiqué au comité que les scientifiques canadiens allaient surveiller de près l'ACIM pour voir si elle respecte ou non ses engagements à cet égard.

Même s'il est clair que l'ACIM s'est engagée à accroître ses activités de R-D en échange de garanties quant aux périodes d'exclusivité du marché, le Projet de loi C-22(C) ne fait pas directement mention de ces engagements pas plus qu'il ne prévoit de sanctions à l'égard de ceux qui n'atteindront pas les objectifs fixés en matière de R-D. Le projet de loi oblige toutefois les brevetés à rendre compte au Conseil d'examen du prix des médicaments de leurs dépenses au titre de la R-D et de leurs recettes tirées de la vente de médicaments au Canada. Dans son rapport annuel, le conseil devra publier les pourcentages des ventes consacrés à la R-D pour chaque compagnie ainsi que pour l'ensemble de l'industrie.

Une bonne partie des critiques formulées à l'endroit du Projet de loi C-22(C) concernaient l'absence de mécanismes expressément destinés à obliger les membres de l'ACIM à respecter leurs engagements en matière de R-D. Le projet de loi n'établit aucun lien précis entre les évaluations faites par le cabinet ou par le comité parlementaire et les niveaux d'investissement dans la R-D. Par ailleurs, le conseil ne dispose d'aucun moyen pour faire respecter les engagements pris à cet égard. Au contraire, d'aucuns ont laissé entendre que le fait de subordonner l'exclusivité du marché au respect des engagements pris en matière de R-D au Canada pourrait contrevenir à certaines dispositions de la Convention de Paris sur la protection de la propriété industrielle, dont le Canada est signataire.

Le fait que l'examen du cabinet n'est pas obligatoire et qu'il n'a pas à être effectué immédiatement à l'expiration du délai de quatre ans suivant l'entrée en vigueur de la loi, suscite certaines inquiétudes. L'Association des consommateurs du Canada est d'avis qu'il faut prévoir des garanties plus fermes pour s'assurer que l'industrie respecte ses promesses en matière de R-D et de création d'emplois.

La portée et l'application des garanties législatives et les conditions qui en régissent le fonctionnement sont déterminantes pour faire respecter les

Even though Bill C-22(C) is premised upon an industry-wide approach to research and development, and the Bill could be readily amended to provide assurances that the industry's commitments would be met, the Committee is of the view that a company-by-company rather than an industry-wide approach to the R&D commitments may be both fairer and more viable. First, by requiring every patentee to achieve the targetted R&D levels, each clearly would be obligated to do something to maintain its market exclusivity. This would alleviate one of the problems identified with Bill C-22(C), namely, that exclusivity is given to all patentees, yet in return, all patentees are not required to enhance their R&D programs. Second, it would allay the concern expressed regarding a possible reluctance on the part of the Cabinet to penalize companies which have exceeded the investment targets simply because the overall industry commitments are not met.

A preferred approach is to make market exclusivity available to all patentees, but require each patentee to do something to maintain it. If this approach were to be adopted, the continuance of market exclusivity could be tied to how much R&D a patentee undertakes in Canada. The failure of a patentee to reach the targets announced by the PMAC (8% by 1991, 9% by 1994 and 10% by 1996) would result in a loss of market exclusivity. In such a case, the Board could be given authority to remove the exclusivity pertaining to some or all of a company's drug patents. Dealing with patentees on an individual basis would ensure that only those who fail to reach the statutory requirements would be penalized. It also would alleviate the concern that has been expressed about the fact that it is an unincorporated organization without assets which has made the commitments.

The Minister was of the opinion that enforcing research targets on a company-by-company basis may not be appropriate and would not necessarily alleviate the problems associated with penalizing an entire industry for the failure of a few to meet these targets. Penalizing individual companies that have had to reduce research because generic competition has significantly decreased sales would be, according to the Minister, unfair.

The Minister also opposed the establishment of a numerical target for R&D in Bill C-22(C). He preferred a "judgmental" test which would give government the opportunity to "ask questions about quality of research" and felt that a numeric test would become a maximum as opposed to a minimum. He would prefer the Government to be in a position to "exercise moral suasion in terms of meeting a test than to have a pure numeric test, the passage or failure of which would ultimately be decided by a judge as opposed to parliamentarians or a minister."

Contrary to the Minister's position, a company-by-company R&D test will not impose particular hardship on patentees with declining sales. The test is not on

engagements pris en matière de R-D. Les garanties peuvent s'appliquer à chaque fabricant individuellement ou à l'ensemble de l'industrie. D'un côté, un titulaire de brevet peut être tenu de mériter son exclusivité sans quoi il sera pénalisé (par la perte de cette exclusivité) si certaines exigences législatives ne sont pas respectées. D'un autre côté, les sanctions peuvent être établies en fonction de la performance de l'industrie dans son ensemble plutôt que de l'un de ses membres.

L'une des méthodes consiste à obliger un titulaire de brevet à mériter son exclusivité du marché. La première ébauche du Projet de loi C-22 publiée par le ministère de la Consommation et des Corporations en juin 1986 retenait cette solution. Pour conserver son exclusivité, un titulaire de brevet devait fabriquer ou se procurer au Canada les ingrédients actifs d'un médicament dans les deux ans suivant la réception de l'avis de conformité émis pour ce médicament. S'il ne pouvait y parvenir, il perdait l'exclusivité accordée à l'égard des licences de fabrication obligatoires. Cette disposition a toutefois été supprimée de la version actuelle du Projet de loi C-22(C).

Les mécanismes d'examen institués par le Projet de loi C-22(C) sont axés sur l'industrie. Un examen par le cabinet pourrait aboutir à une réduction globale de la période d'exclusivité ou au rétablissement de l'actuel régime d'octroi de licences obligatoires. Tous les titulaires de brevets, quels que soient leurs investissements, seraient touchés si l'ensemble de l'industrie ne respectait pas ses engagements. Bien que les niveaux d'investissements au titre de la R-D ne soient pas les facteurs déterminants de l'examen, leur importance sera néanmoins considérable. En fait, selon l'ACIM, si les niveaux d'investissement au titre de la R-D ne sont pas atteints après quatre ans, cette situation «entraînera la perte d'une partie ou de toute la protection que procure le Projet de loi C-22».

Bien que l'ACIM s'attende à ce que le défaut par ses membres de respecter, dans les délais impartis, certains rapports entre l'investissement au titre de la R-D par l'ensemble de l'industrie et les ventes, entraîne une perte de protection à l'égard du brevet, elle refuse que le Projet de loi C-22(C) soit modifié de façon à comprendre une telle disposition. Selon l'ACIM, une loi sur les brevets qui enchâsserait ces engagements ne serait pas une bonne loi.

Si l'on tient compte des engagements de toute l'industrie au titre de la R-D, comme le laisse entendre le Projet de loi C-22(C), on pourrait protéger davantage les investissements de plusieurs façons. On pourrait, par exemple, attribuer au conseil le pouvoir de supprimer ou de réduire les périodes d'exclusivité accordées à tous les titulaires de brevets au cas où les membres de l'ACIM n'atteindraient pas les niveaux d'investissement fixés à l'industrie. Comme le conseil recueillera des données au sujet de la recherche et du développement à intervalles réguliers et qu'il

total research spending but on such spending relative to sales. The Committee feels that every firm failing to meet individual R&D goals in any year should be subject to some sanction. By directing the Board to apply these penalties we would provide for some discretion as to the severity of the sanctions and allow for them to be imposed on an individual basis.

The Committee wishes to enhance the ability of Bill C-22(C) to satisfy the concerns of the research community that the R&D commitments are to be met and to make clear to the PMAC what the new rules are to be in this regard. We again see no legitimate reason for the Minister to object to a statutory provision for assuring that additional research spending is undertaken. The following recommendation outlines an amendment to Bill C-22(C) which would accomplish this task:

Page 25, clause 15: Add, immediately after line 9, the following:

"(8) Where, for the calendar year 1991 or any year thereafter, the proportion specified in paragraph 41.25(4)(a) for a patentee is less than 0.08, the Board shall, by order, direct that, effective on the coming into force of the order, subsection 41.11(1) ceases to apply in respect of any patent of the patentee for an invention pertaining to medicine, whether granted before or after the coming into force of the order.

(9) Notwithstanding anything in subsection (8), where, for the calendar year 1996 or any year thereafter, the proportion specified in paragraph 41.25(4)(a) for a patentee is less than 0.10, the Board shall, by order, direct that, effective on the coming into force of the order, subsection 41.11(1) ceases to apply in respect of any patent of the patentee for an invention pertaining to medicine, whether granted before or after the coming into force of the order.

(10) Where an order is made under subsections (8) or (9) in respect of a medicine, the prohibition set out in subsection 41.14(1) ceases to apply in respect of the medicine effective on the date of the order.

(11) Where an order under subsections (8) or (9) is made by the Board, the Commissioner shall forthwith inform the holder of each licence granted under section 41 in respect of any invention pertaining to the medicine to which the order relates of the terms of the order."

The Retrospective Operation of Bill C-22(C)

Retrospective laws are, no doubt, *prima facie* of questionable policy, and contrary to the general principle that legislation by

les publiera chaque année dans son rapport, il aura donc accès à toute l'information nécessaire pour prendre ses décisions.

Bien que le Projet de loi C-22(C) envisage la question de la recherche et du développement dans le cadre de l'industrie tout entière et qu'il pourrait facilement être modifié pour s'assurer que l'industrie respecte ses engagements, le comité estime qu'il serait à la fois plus juste et viable que des objectifs au titre de la R-D soient fixés à chaque entreprise plutôt qu'à l'ensemble de l'industrie. Premièrement, en exigeant de chaque breveté qu'il remplisse ses engagements à cet égard, celui-ci fera certainement tout ce qu'il faut pour conserver sa période d'exclusivité. On remédierait de cette façon à l'un des problèmes que poserait le Projet de loi C-22(C) du fait que tous les brevetés jouissent d'une période d'exclusivité pour leurs produits, mais ne sont pas tous tenus, en contrepartie, d'améliorer leurs programmes de recherche et de développement. En second lieu, des modifications de cet ordre apaiseraient les craintes manifestées à l'effet que le cabinet hésiterait à pénaliser les entreprises qui ont dépassé leurs objectifs d'investissement sans que l'industrie n'ait dans l'ensemble respecté ses engagements.

Une meilleure façon de procéder consisterait à accorder à tous les titulaires de brevets une période d'exclusivité, à condition qu'ils prennent certaines mesures pour la préserver. Si cette proposition était adoptée, l'exclusivité serait fonction des travaux de R-D entrepris au Canada par le breveté. Celui qui n'atteindrait pas les objectifs fixés par l'ACIM (8 p. 100 en 1991, 9 p. 100 en 1994 et 10 p. 100 en 1996) pourrait perdre tout ou partie de l'exclusivité. Dans ce cas, le conseil pourrait être investi du pouvoir de supprimer ou de réduire la période d'exclusivité accordée pour certains ou pour tous les produits brevetés d'une société. En étudiant individuellement chaque cas, on ne pénaliserait que ceux qui ne respecteraient pas les exigences de la loi. On rassurerait du même coup ceux qui s'inquiètent de ce que ces engagements ont été pris par un organisme qui n'a pas d'actif et n'est pas constitué en société.

Le ministre était d'avis qu'il ne serait peut-être pas indiqué de fixer des objectifs de recherche à chaque entreprise, car cette mesure ne réglerait pas nécessairement les problèmes que comporte la pénalisation de toute l'industrie du fait que quelques-uns de ses membres n'aient pas atteint les objectifs prescrits. Pénaliser certaines entreprises qui ont dû réduire leurs efforts de recherche à cause de la concurrence que leur font les fabricants des produits génériques et la baisse importante qu'elle entraîne sur leurs ventes serait, selon le ministre, injuste.

Le ministre s'est également opposé à l'imposition d'objectifs numériques dans le Projet de loi C-22(C). Il a préféré une «évaluation faisant appel au jugement» qui permettrait au gouvernement de «poser des questions sur la qualité de la recherche» plutôt qu'un montant cible qui constituerait un maximum et non un

which the conduct of mankind is to be regulated ought, when introduced for the first time, to deal with future acts, and ought not to change the character of past transactions carried on upon the faith of the then existing law.¹

Changes to the compulsory licensing provisions of the *Patent Act* have been some time in the making. In 1983 the Department of Consumer and Corporate Affairs issued a discussion paper on the subject in which it was suggested that a rebalancing of the 1969 policy was required. The paper set out the following three approaches for changing the *Patent Act*: (1) variable royalty rates; (2) market exclusivity with respect to compulsory licences to import; and (3) company-specific exemptions from compulsory licences. Following this, a Commission of Inquiry on the Pharmaceutical Industry was established in 1984. In its report, that Commission recommended, among other things, that patent holders be given a four-year period of exclusivity with respect to both compulsory licences to manufacture and compulsory licences to import and that licence royalty rates be increased, paid into a fund, and distributed to patent holders on the basis of the amount of research and development carried out in Canada.

On June 27, 1986 the Department of Consumer and Corporate Affairs issued proposed changes to the *Patent Act* which, among other things, would have established guaranteed periods of market exclusivity to patent holders. These proposals would have guaranteed patent holders seven, eight or ten years of market exclusivity against compulsory licences to import. The seven and eight-year periods were based upon the degree to which generic companies had, as of June 27, 1986, completed the regulatory requirements essential to marketing a drug. Patentees receiving a Notice of Compliance after June 27, 1986 were entitled to ten years of exclusivity with respect to compulsory licences to import regardless of the regulatory steps a generic company may have completed on that date.

In order to obtain exclusivity with respect to compulsory licences to manufacture, the June scheme required a patentee to source a drug's active ingredients in Canada within two years after receipt of a NOC for a drug. If a patentee met this requirement, it would receive ten years of market exclusivity. If, on the other hand, a patentee failed to manufacture the active ingredients in Canada, a generic company could obtain a compulsory licence to manufacture at any time after the two-year period.

Bill C-22(C) contains the same provisions as the June 1986 version with respect to compulsory licences to import. Like the June proposal, the Bill affects the

¹ *Phillips v. Eyre*, (1870) L.R.6.Q.B. at p. 23 as quoted in Elmer Driedger, *Construction of Statutes*, (Butterworths, 1983) p. 185.

minimum. Il vaut mieux, selon lui, que le gouvernement «exerce des pressions morales en ce sens plutôt que de fixer des objectifs numériques dont un juge finira par décider, en lieu et place des parlementaires ou d'un ministre, s'ils ont été atteints ou non».

Contrairement à la position du ministre, une évaluation cas par cas des activités liées à la R-D n'imposera pas un fardeau indû aux brevetés dont les ventes fléchissent. Cette évaluation tiendra compte non pas des dépenses absolues au chapitre de la recherche, mais des dépenses comparées au chiffre des ventes. Le comité est d'avis que toute société qui n'atteindrait pas les objectifs annuels qui lui sont fixés en matière de R-D devrait être pénalisée. En exigeant du conseil qu'il sévise, on lui accorderait néanmoins une certaine latitude quant à la sévérité des sanctions qu'il pourra imposer à telle ou telle autre société.

Le comité souhaite que le projet de loi réponde davantage aux préoccupations des milieux de la recherche voulant que les engagements en matière de R-D soient respectés et que l'ACIM soit clairement avisée que les nouvelles règles visent cet objectif. Encore une fois, nous ne voyons aucune raison qui justifie l'opposition du ministre à ce qu'une disposition légale prévoie l'affectation de certains fonds supplémentaires à la recherche. L'amendement suivant au Projet de loi C-22(C) permettrait d'atteindre cet objectif:

Page 25, article 15: Ajouter ce qui suit, à la suite de la ligne 8:

«(8) Si, pour l'année civile 1991 ou toute année ultérieure, la proportion visée à l'alinéa 41.25(4)a), dans le cas d'un titulaire de brevet, est inférieure à 0,08, le conseil doit lever, par directive, à compter de celle-ci, l'interdiction prévue au paragraphe 41.11(1) à l'égard de tout brevet du titulaire relatif à une invention liée à un médicament accordé avant ou après la prise d'effet de la directive.

(9) Par dérogation au paragraphe (8), si, pour l'année civile 1996 ou toute année ultérieure, la proportion visée à l'alinéa 41.25(4)a), dans le cas d'un titulaire de brevet, est inférieure à 0,10, le conseil doit lever, par directive, à compter de celle-ci, l'interdiction prévue au paragraphe 41.11(1) à l'égard de tout brevet du titulaire relatif à une invention liée à un médicament accordé avant ou après la prise d'effet de la directive.

(10) L'interdiction prévue au paragraphe 41.14(1) est levée à l'égard du médicament à compter de la date de la directive portant levée de l'interdiction prévue au paragraphe 41.11(1).

ability of generic firms to market their products on the basis of the extent to which they had, on June 27, 1986, completed certain regulatory requirements. If a patentee has received a Notice of Compliance by that date, the drug is placed in one category and is granted zero, seven or eight years of exemption from compulsory licences to import. If, for this category of drugs, a generic company has received its NOC and compulsory licence by the June date, the patentee has no exclusivity with respect to that generic firm. Where a generic company has completed one of the regulatory steps, the patentee is granted a seven-year exclusivity with respect to a licence to import. If a generic company has completed none of the regulatory steps, then the patentee is given an eight-year exemption from compulsory licences to import.

A patentee receiving a Notice of Compliance after June 27, 1986, receives a ten-year period of exclusivity against compulsory licences to import regardless of the regulatory steps a generic company may have completed as of that date.

Bill C-22(C), however, substantially changed the provisions of the June 1986 proposals with regard to manufacturing exclusivity. There was no longer a requirement for patentees to source active ingredients in Canada in order to obtain exclusivity against compulsory licences to manufacture. It shifted the manufacturing onus away from patentees to generic firms by providing that for all drugs for which NOCs are issued after June 27, 1986, the period of exclusivity would be seven years if a generic company manufactures or sources the active ingredients in Canada.

Bill C-22(C)'s guiding characteristics for the classification of drugs and the designation of the appropriate periods of exclusivity are the requirements for entry into the market. In most instances, however, firms have little control over the length of time the process takes. The Committee heard that it takes approximately 15 months after service of a licence application on a patentee for the Commissioner of Patents to issue a compulsory licence, while the Department of National Health and Welfare takes about two years to issue a NOC to a generic firm and approximately four years to issue one to a patentee.

It is difficult to account for all the factors that a firm takes into consideration when making its business decisions. An important consideration in the pharmaceutical industry is the regulatory environment that firms face or expect to face. At present, generic firms start the process of applying for compulsory licences and NOCs in the belief that they will be able to market their products once these steps are completed. Since both procedures require the expenditure of time, effort, and financial resources, they constitute economic transactions with the Government. Generic firms enter into these transactions in good faith, but Bill C-22(C) would alter their consequences.

(11) Le commissaire notifie sans délai aux titulaires de licences accordées au titre de l'article 41 pour toute invention liée au médicament visé par la directive, la teneur de celle-ci.»

Effet rétroactif du Projet de loi C-22(C)

De prime abord, les lois à effet rétroactif traduisent, à n'en pas douter, des politiques contestables et contraires au principe général voulant que les lois qui sont censées régir la conduite des humains, doivent, lorsqu'elles sont présentées pour la première fois, porter sur des actes futurs sans modifier le caractère des transactions déjà effectuées conformément à la loi alors applicable.¹

On cherche depuis quelque temps déjà à modifier les dispositions de la *Loi sur les brevets* relatives à l'octroi de licences obligatoires. En 1983, le ministère de la Consommation et des Corporations a publié sur le sujet un document de travail où il est question du rééquilibrage nécessaire de la politique de 1969. Ce document énonçait trois façons de modifier la *Loi sur les brevets*: (1) des redevances variables, (2) une exclusivité commerciale à l'égard des licences obligatoires d'importation et (3) l'exemption d'entreprises déterminées à l'égard des licences obligatoires. Une commission d'enquête sur l'industrie pharmaceutique a par la suite été instituée en 1984. Dans son rapport, celle-ci recommandait, entre autres choses, d'accorder une période d'exclusivité de quatre ans aux titulaires de brevets en ce qui concerne les licences obligatoires de fabrication et d'importation, d'accroître les redevances au titre des licences et de les verser dans un fonds qui serait distribué entre les titulaires de brevets au *pro rata* de leurs dépenses de recherche et de développement effectuées au Canada.

Le 27 juin 1986, le ministère de la Consommation et des Corporations a publié des propositions de modification à la *Loi sur les brevets*, qui auraient prévu, entre autres, des périodes d'exclusivité commerciale pour les titulaires de brevets. Ces propositions auraient garanti aux titulaires de brevets sept, huit ou dix années d'exclusivité à l'égard des licences obligatoires d'importation. Les périodes de sept et huit ans étaient fonction des étapes réglementaires franchies par les fabricants de produits génériques pour la commercialisation d'un produit à la date du 27 juin 1986. Les titulaires de brevets recevant un avis de conformité après le 27 juin 1986 avaient droit à une période d'exclusivité de dix ans au titre des licences obligatoires d'importation quelles que soient les étapes du processus réglementaire déjà franchies par l'entreprise de produits génériques à ce moment-là.

¹ *Phillips c. Eyre*, (1870) L.R.6.Q.B., p. 23, cité dans Elmer Driedger, *Construction of Statutes* (Butterworths, 1983), p. 185.

The Minister has argued, on a number of occasions, that the seven and eight-year restrictions on the so-called "pipeline drugs" were necessary because of the large numbers of applications for compulsory licences made by generic producers in anticipation of a legislative change. This stated rationale for their inclusion in the Bill ignores the possibility that many applications may have been made in the normal course of business and in anticipation of substantial increases in the licence application fees that occurred in 1985. The restrictions on the pipeline group of drugs do not take into account the factors which may have motivated a person to apply for a compulsory licence.

Regardless of the rationale for these restrictions, the basic issue of whether those who enter a regulatory process on the basis of existing law should be entitled to complete the process without restriction cannot be ignored.

The Committee has heard concerns about the retrospective operation of the periods of exclusivity contained in Bill C-22(C). In the CDMA's view, the Bill confiscates rights where a generic company had not commenced selling a product on June 27, 1986. This was of particular concern with regard to products for which they had carried out their research and development, and had obtained a compulsory licence prior to the June date. According to the CDMA, a number of products would be affected, such as Ranitidine, Nifedipine, Diltiazem, and Atenolol.

In the Minister's opinion, Bill C-22(C) is not retroactive. The publication of a draft bill in June 1986 put the parties on notice as to the rule changes. The fact that Bill C-22, when introduced in November of 1986, used June 27, 1986 as the operative date for the transition from the old to the new compulsory licensing regime is, in the Minister's view, fair, since the new rules had been announced some four months prior to the introduction of the Bill in Parliament.

It is clear that Bill C-22(C) does not prevent generic companies that have entered the regulatory process required to market a drug in Canada from completing that process. Nothing in the Bill empowers the Commissioner of Patents to discontinue the issuance of compulsory licences, both with respect to applications made prior to June 27, 1986 and those made after that date. Compulsory licences continue to be a statutory right. However, it does restrict the scope and operation of certain licences issued both before and after June 27, 1986 by proscribing the use of such licences in the Canadian market. For many of those who applied for a compulsory licence to import prior to June 27, 1986 expecting to receive a licence which conferred rights to supply the Canadian market, the situation has changed materially.

Pour obtenir une période d'exclusivité à l'égard des licences obligatoires de fabrication, le titulaire de brevet doit, conformément au plan avancé au mois de juin, se procurer d'une source canadienne, les principes actifs du médicament dans les deux ans suivant la réception d'un avis de conformité pour ce médicament. S'il répondait à cette exigence, il aurait alors obtenu une période d'exclusivité de dix ans. Si, par contre, le titulaire de brevet ne réussissait pas à faire fabriquer les ingrédients actifs au Canada, une entreprise de produits génériques pourrait, après cette période de deux ans, obtenir une licence obligatoire de fabrication du produit.

Le Projet de loi C-22(C) contient les mêmes dispositions que la version de juin 1986 relativement aux licences obligatoires d'importation. Tout comme la proposition de juin, le projet de loi touche à la capacité des entreprises de produits génériques à commercialiser leurs produits selon les étapes du processus réglementaire qu'elles ont pu franchir au 27 juin 1986. Si le titulaire de brevet a reçu un avis de conformité avant cette date, le médicament en cause est placé dans une catégorie et se voit exempté pour zéro, sept ou huit ans, de l'obligation d'obtenir une licence d'importation. Si, pour cette catégorie de médicaments, une entreprise de produits génériques a obtenu son avis de conformité et sa licence obligatoire avant juin, le titulaire de brevet n'a aucune exclusivité à l'égard de cette entreprise. Lorsqu'un fabricant de produits génériques a franchi l'une des étapes réglementaires, le titulaire de brevet obtient une période d'exclusivité de sept ans à l'égard d'une licence d'importation. Si le fabricant d'un produit générique n'a franchi aucune des étapes du processus réglementaire, le titulaire de brevet obtient une exclusivité de huit ans à l'égard des licences obligatoires d'importation.

Un titulaire de brevet recevant un avis de conformité après le 27 juin 1986 obtient une période d'exclusivité de dix ans par rapport aux licences obligatoires d'importation, quelles que soient les étapes du processus franchies par l'entreprise de produits génériques à ce moment-là.

Le Projet de loi C-22(C) modifiait toutefois sensiblement les propositions faites en juin 1986 au sujet de l'exclusivité au titre de la fabrication. Les titulaires d'un brevet n'étaient plus désormais tenus de faire fabriquer les principes actifs au Canada pour pouvoir obtenir l'exclusivité relativement aux licences obligatoires de fabrication. Le projet de loi plaçait le fardeau de la fabrication sur les entreprises de produits génériques et non plus sur les brevetés en prévoyant, pour tous les médicaments ayant reçu un avis de conformité après le 27 juin 1986, une période d'exclusivité de sept ans pour l'entreprise de produits génériques qui fabriquerait ou ferait fabriquer les ingrédients actifs au Canada.

Les normes de classification des médicaments et la détermination des périodes appropriées d'exclusivité constituent, dans le Projet de loi C-22(C), les

It has been suggested that Bill C-22(C) does not operate in a retrospective manner so as to take away already-acquired rights. This argument is based upon the fact that the seven and eight-year restrictions on compulsory licences to import apply, respectively, to generic firms having either a compulsory licence to import or a NOC, or those having neither of these. As a consequence, these firms could not have brought a drug on the market in Canada on that date. Accordingly, if rights are acquired only when both the NOC and compulsory licence have been granted, Bill C-22(C) does not in any way remove or derogate from these rights.

If one accepts that a compulsory licence and a NOC are inseparable and interdependent components of one right and only one right – to market a drug in Canada – then the foregoing argument has merit. However, if a compulsory licence and a NOC, in fact, confer separate and distinct rights, then the argument is not persuasive.

The granting of a compulsory licence confers certain rights on a licensee to use a patented invention pertaining to a medicine. A NOC authorizes the marketing of a drug on the basis of the drug's safety and efficacy. Although a generic company cannot market a drug for consumption in Canada without both a compulsory licence and a NOC, it is clear that each confers separate and distinct rights. The absence of a NOC does not derogate from the rights acquired under a compulsory licence, and *vice versa*.

Bill C-22(C) has a significant impact on the rights of licensees under compulsory licences to import. The Bill's treatment of such licensees is not uniform. The rights of certain licensees are impaired while those of others are not. In particular, a licensee having both a compulsory licence to import and a NOC on June 27, 1986 is not subject to restriction, while a licensee who had a licence to import on that date but not a NOC is subject to a seven-year restriction. In this latter situation, the licensee's right to use the invention in Canada, a right conferred by the granting of the licence, is impaired by the mere absence of a NOC. Thus, two compulsory licensees having had compulsory licences issued on the same date with identical rights conferred by the licences would be afforded different treatment by the Bill. It is the impairment of rights under licences granted on or before June 27, 1986 which contributes to the retrospective effect of Bill C-22(C).

The retrospective operation of the Bill is contemplated and highlighted by a statutory bar against actions or proceedings against the Crown as a result of Bill C-22(C)'s restrictions on compulsory licences to import and to manufacture (subsection 41.26(4)). Licensees whose rights have been adversely affected by the Bill would be prohibited from seeking legal redress against the Crown.

exigences de mise en marché. Dans la plupart des cas, toutefois, les entreprises ne peuvent influencer sur la durée du processus. Le comité a appris qu'il faut compter environ 15 mois entre le moment où est présentée une demande de licence d'un produit breveté et celui où le commissaire des brevets attribue une licence obligatoire, tandis que le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social met deux ans pour délivrer un avis de conformité à une entreprise de produits génériques et environ quatre ans pour en délivrer un à un titulaire de brevet.

Il est difficile de recenser tous les facteurs dont une entreprise tient compte avant de prendre une décision. Dans l'industrie pharmaceutique, les règles auxquelles les entreprises sont confrontées ou auxquelles elles s'attendent à être confrontées constituent un facteur important. À l'heure actuelle, les entreprises de produits génériques présentent leur demande de licence obligatoire et d'avis de conformité en espérant pouvoir commercialiser leurs produits une fois ces étapes franchies. Étant donné que toutes ces formalités exigent du temps, des efforts et des ressources financières, elles constituent des transactions économiques avec le gouvernement. Les entreprises de produits génériques effectuent ces transactions de bonne foi, alors que le Projet de loi C-22(C) risquerait d'en modifier l'issue.

Le ministre a soutenu à plusieurs reprises que les restrictions de sept et huit ans applicables aux produits appelés «médicaments de transition» étaient nécessaires en raison du grand nombre de demandes présentées par les entreprises de produits génériques en prévision de modifications législatives. Cet argument avancé pour justifier leur inclusion dans la loi passe outre à la possibilité qu'un grand nombre de ces demandes auraient, en temps normal, été présentées et que certaines d'entre elles l'ont été à ce moment-là pour pallier les fortes augmentations des frais de demandes de licences appliquées en 1985. Les restrictions dont les médicaments de transition font l'objet ne tiennent pas compte des motifs sous-jacents aux demandes de licence obligatoire.

Quelles que soient les raisons de ces restrictions, on ne peut ignorer la question fondamentale de savoir si ceux qui franchissent la première étape d'un processus réglementaire prévu par la loi devraient pouvoir en franchir toutes les étapes sans restriction.

Le comité a entendu des critiques concernant l'application rétroactive des périodes d'exclusivité prévues dans le Projet de loi C-22(C). Selon l'ACFPP, le projet de loi prive de leurs droits les entreprises de produits génériques qui n'ont pas commencé à vendre un produit avant le 27 juin 1986, ce qui inquiète tout particulièrement les entreprises qui ont effectué des travaux de recherche et de développement et obtenu une licence obligatoire avant cette date. Selon l'ACFPP, un certain nombre de produits seraient touchés, comme la ranitidine, la nifédipine, le diltiazem et l'atenolol.

The Senate recognized that Bill C-22(C) had a retrospective impact on certain generic firms and proposed to deal with this by eliminating the seven and eight-year periods of market exclusivity relating to the pipeline drugs and by making a four-year period of market exclusivity applicable only to patented medicines which had their NOCs issued after the date that the Bill would be proclaimed in force. The division between the new regime and the existing one was to be based solely on the receipt of a NOC by a patentee after that date. No transition provisions apply in Bill C-22(S): drugs would be classified clearly as old, receiving no periods of exclusivity; and new, receiving four years of exclusivity. Bill C-22(S) eliminates the possibility that a generic drug currently on the market would be affected in any way by the Bill.

This Committee is concerned with the retrospective operation of Bill C-22(C). In particular, we object to the use of June 27, 1986 as the operative date for the transition to the new compulsory licensing regime and the restrictions placed on compulsory licences to import pertaining to the pipeline products. We note that the general amendments to the *Patent Act* proposed in Bill C-22(C) do not have an operative date other than dates to be fixed by proclamation. The Committee is of the view that the use of the June 27, 1986 operative date impairs the rights of certain licensees and of those who have applied for but have not yet been granted compulsory licences. The rights of those who have entered the regulatory process to bring a generic drug to market merit protection. The dividing line between the old and the new regime for compulsory licensing, therefore, should be the date on which the Bill is proclaimed into force and the criterion governing the transition from the old to the new regime should be whether a brand-name drug has received its NOC on that date. This single criterion would effectively eliminate the restrictions on the pipeline drugs and ensure that any generic drugs which have come to market since June 27, 1986 would not be removed from the market by the enactment of Bill C-22(C). Accordingly, the Committee insists upon Senate amendment 4(b) and recommends the following amendments:

Pages 11 and 12, clause 15: Strike out lines 19 to 49 on page 11 and lines 1 and 2 on page 12, and substitute the following:

"(2) The prohibition under subsection (1) expires in respect of a medicine ten years after the date of the notice of compliance that is first issued in respect of the medicine where that notice of compliance is issued after the coming into force of this section."

Selon le ministre, le Projet de loi C-22(C) n'a pas d'effet rétroactif. Les parties intéressées ont été alertées des changements par la publication d'un projet de loi en juin 1986. Il estime équitable l'entrée en vigueur le 27 juin 1986 du nouveau régime d'octroi des licences obligatoires prévu dans le Projet de loi C-22 déposé en novembre 1986, puisque les nouvelles règles avaient été annoncées quelque quatre mois avant le dépôt du projet de loi au Parlement.

Il est clair que le Projet de loi C-22(C) n'empêche pas les entreprises de produits génériques qui ont franchi les premières étapes du processus réglementaire exigé pour commercialiser un médicament au Canada, d'entreprendre les autres démarches. Aucune disposition du projet de loi n'autorise le commissaire à suspendre la délivrance de licences obligatoires, que les demandes aient été présentées avant ou après le 27 juin 1986. L'octroi de licences obligatoires demeure un droit légal. Le projet de loi restreint toutefois sur le marché canadien la portée et l'application de certaines licences délivrées avant ou après le 27 juin 1986. Pour nombre d'entreprises qui ont demandé une licence obligatoire d'importation avant le 27 juin 1986 et qui s'attendaient à recevoir une licence leur permettant d'approvisionner le marché canadien, les règles du jeu ont changé.

On a laissé entendre que le Projet de loi C-22(C) ne supprimait pas rétroactivement les droits acquis. Cet argument repose sur le fait que les restrictions de sept et huit ans imposées aux titulaires de licences obligatoires d'importation s'appliquent respectivement aux entreprises de produits génériques détentrices, soit d'une licence obligatoire d'importation, soit d'un avis de conformité, et à celles qui n'ont ni l'un ni l'autre. Ces entreprises n'auraient donc pas pu mettre un médicament en marché au Canada à cette date. Par conséquent, si une entreprise n'acquiert des droits que lorsqu'elle a reçu à la fois un avis de conformité et une licence obligatoire, le Projet de loi C-22(C) ne la prive pas de ses droits et n'y déroge pas.

Si l'on admet qu'une licence obligatoire et un avis de conformité sont les éléments inséparables et interdépendants d'un seul et même droit, celui de commercialiser un médicament au Canada, l'argument qui précède est fondé. Cependant, si la licence obligatoire et l'avis de conformité confèrent en fait des droits distincts, cet argument n'est pas convaincant.

L'octroi d'une licence obligatoire confère, entre autres, au titulaire le droit d'utiliser une invention brevetée concernant un médicament. L'avis de conformité autorise le titulaire à commercialiser un médicament en fonction de sa sûreté et de son efficacité. Bien qu'une entreprise de produits génériques ne puisse commercialiser un médicament aux fins de consommation au Canada sans avoir au préalable obtenu à la fois une licence obligatoire et un avis de conformité, il est clair

Page 12, clause 15: Strike out lines 8 to 14 and substitute the following:

"(4) Subsection (1) does not apply in respect of any licence pertaining to a medicine where on the date of the coming into force of this section, a notice of compliance in respect of the medicine has been issued."

Drafting Concerns

In the course of its examination of the Message and the motion, a number of concerns relating to the drafting of Bill C-22(C) have arisen.

One of these relates to section 41.26 of Bill C-22(C). Subsection 41.26(1) provides that "after the expiration of four years" the Governor in Council may reduce the periods of exclusivity or return to the current compulsory licensing system. This is the so-called cabinet review provision. Another review by Parliament will occur "on the expiration of nine years".

The PMAC views the cabinet review as a safeguard to ensure that its R&D commitments will be met and assumes that a review will occur on the expiration of four years.

The Committee notes that the French version of subsections 41.26(1) and 41.26(3) uses the word "après" to mean both "on" and "after". On the basis of the French version of Bill C-22(C), both subsections would have the same meaning. If this is the intention, then the English version of these two subsections should use identical words to reflect a uniform interpretation. This would also ensure that the flexibility which the Minister states is necessary for the review process to work effectively, is maintained. Therefore, the Committee recommends the following amendment:

Page 25, clause 15: Strike out line 39 and substitute the following:

"(3) After the expiration of nine years after"

Subsection 41.26(1) of Bill C-22(C) empowers the Governor in Council to repeal sections 41.1 to 41.25 of the Bill if it is in the public interest to do so. This confers significant powers on the Governor in Council. While there is precedent for vesting such authority in the Governor in Council, the Committee is of the view that it should be used sparingly so as not to usurp the powers of Parliament.

que chacun d'eux confère des droits distincts. L'entreprise qui n'a pas obtenu un avis de conformité ne perd pas les droits que lui a conférés une licence obligatoire et *vice versa*.

Le Projet de loi C-22(C) a une grande incidence sur les droits des titulaires de licences obligatoires d'importation. Il ne les traite pas de la même façon. Il porte atteinte aux droits de certains d'entre eux. Par exemple, un titulaire de licence qui, le 27 juin 1986, détient une licence obligatoire d'importation et un avis de conformité, ne subit pas de restrictions, alors que celui qui avait déjà une licence d'importation à cette date, sans avoir reçu d'avis de conformité, fait l'objet d'une restriction de sept ans. Le droit reconnu au titulaire d'une licence d'utiliser une invention au Canada, en vertu de cette licence, est compromis par l'absence d'un avis de conformité. Ainsi, deux titulaires de licences obligatoires ayant obtenu leur licence à la même date et des droits identiques conformément à ces licences pourraient être traités de façon différente en vertu du projet de loi. C'est l'atteinte portée aux droits conférés par des licences octroyées le 27 juin 1986 ou avant cette date qui donne au projet de loi un effet rétroactif.

L'interdiction d'intenter des poursuites contre la Couronne à cause des restrictions relatives aux licences obligatoires d'importation et de fabrication (paragraphe 41.26(4)) souligne l'aspect rétroactif du Projet de loi C-22(C). Les titulaires de licences lésés dans leurs droits par l'application du projet de loi n'auront pas le droit de réclamer un dédommagement de la Couronne.

Le Sénat a reconnu que le Projet de loi C-22(C) avait un effet rétroactif sur certaines entreprises de produits génériques et a proposé de remédier à ce problème en supprimant les périodes d'exclusivité de sept et huit ans au titre des médicaments de transition et en accordant une période d'exclusivité de quatre ans aux seuls médicaments brevetés pour lesquels un avis de conformité a été émis après la date de la proclamation de la loi. La transition de l'ancien au nouveau régime ne dépendrait que de la réception par un breveté d'un avis de conformité après cette date. Le Projet de loi C-22(S) ne prévoit aucune disposition de transition: les médicaments seraient considérés comme ancien, et ne seraient donc assortis d'aucune période d'exclusivité, ou comme nouveaux, auquel cas une période d'exclusivité de quatre ans s'y attacherait. Le Projet de loi C-22(S) fait en sorte qu'un médicament générique déjà sur le marché ne soit absolument pas touché par les dispositions de la loi.

Le comité est préoccupé par l'aspect rétroactif du Projet de loi C-22(C). Nous nous opposons en particulier à la date du 27 juin 1986 fixée pour la transition au nouveau régime d'octroi de licences obligatoires et l'application de restrictions aux licences obligatoires d'importation de produits de transition. Nous remarquons qu'en général les modifications apportées à la *Loi sur les brevets* dans le Projet de loi C-22(C) n'entrent en vigueur qu'aux dates fixées par proclamation. Le comité est

Dissenting Opinion

This report represents the views of a majority of the Committee. The members who support the Government are in disagreement with the report.

APPENDIX A

List of Witnesses

Thursday, September 24, 1987: (Issue No. 34)

From Delmar Chemicals Inc.:

Mr. Jean-Guy Legault, President;

From Torcan Chemical Ltd.:

Dr. Rudolf Kubela, President;

Dr. Jan Oudenes, Vice-President.

From ACIC (Canada) Inc.:

Mr. Luciano Calenti, President.

From the Consumers' Association of Canada:

Dr. Robert Kerton, Co-Chairman, National Economic Issues Committee; Economist, University of Waterloo;

Ms. Marilyn Lister, Member of the National Executive;

Mr. Andrew Cohen, Director-General;

Mr. Robert Best, Senior Policy Research Officer.

Tuesday, September 29, 1987: (Issue No. 35)

From the Department of Consumer and Corporate Affairs:

Mr. Mel Cappe, Assistant Deputy Minister, Bureau of Policy Coordination;

Mr. Tom Brogan, Chief, Intellectual Property;

Mr. Peter J. Davies, Patent Office.

Wednesday, September 30, 1987: (Issue No. 36)

From the Canadian Drug Manufacturers' Association:

Mr. Jack Kay, Chairman;

Dr. Barry Sherman, Member; President, Apotex Inc.;

Mr. Leslie L. Dan, Novopharm Ltd.

From TechNovation Consultants:

Mr. John L. Orr, P.Eng., President.

Thursday, October 1, 1987: (Issue No. 36)

From the Pharmaceutical Manufacturers Association of Canada:

Mrs. Judy Erola, P.C., President;

Dr. John L. Zabriskie, Chairman, Patent Committee; President, Merck, Frosst Inc.;

Mr. Pierre Fortin, Director, Government Liaison.

Friday, October 2, 1987: (Issue No. 37)

Dr. Pavel Hamet, M.D., Ph.D., Clinical Research Institute of Montreal; Director of Laboratory of Physiopathology of Hormone Action; Chief of Endocrinology; Professor of Medicine, Hôtel-Dieu of Montreal Hospital; Executive Board, Canadian Hypertension Society.

d'avis que l'entrée en vigueur de la loi le 27 juin 1986 porte préjudice aux droits de certains titulaires de licences et de ceux qui attendent d'obtenir une licence obligatoire. Les droits de ceux qui ont engagé des démarches réglementaires en vue d'introduire un médicament générique sur le marché méritent protection. La date démarquant l'ancien régime de licences obligatoires du nouveau régime devrait être celle de l'entrée en vigueur par proclamation de la loi. Le critère marquant la transition entre l'ancien et le nouveau régimes devrait être déterminé par la réception ou non de l'avis de conformité à cette date. Ce seul critère éliminerait en fait les restrictions relatives aux «médicaments de transition» et garantirait que tout médicament générique mis sur le marché depuis le 27 juin 1986 n'en sera pas retiré par l'effet du Projet de loi C-22(C). C'est pourquoi le comité tient toujours à l'amendement 4b) effectué par le Sénat et recommande aussi les modifications suivantes:

Page 11, article 15: Retrancher les lignes 18 à 39 et les remplacer par ce qui suit:

«(2) L'interdiction est levée dix ans après la date du premier avis de conformité délivré à l'égard du médicament, si cet avis de conformité est délivré après l'entrée en vigueur du présent article.»

Page 12, article 15: Retrancher les lignes 5 à 10 et les remplacer par ce qui suit:

«(4) Le paragraphe (1) ne s'applique pas à une licence liée à un médicament si, à la date de l'entrée en vigueur du présent article, un avis de conformité avait été délivré à l'égard du médicament.»

Problèmes de rédaction

Au cours de l'étude du message et de la motion, un certain nombre de problèmes concernant la rédaction du Projet de loi C-22(C) ont surgi.

L'un d'eux a trait au paragraphe 41.26 du Projet de loi C-22(C). Celui-ci prescrit qu'après «quatre ans révolus», le gouverneur en conseil peut abréger la durée de l'interdiction ou revenir au régime actuel d'octroi de licences obligatoires. C'est la disposition qui prévoit l'examen par le cabinet. Le Parlement examinera de nouveau la question après «neuf ans révolus».

L'ACIM considère que l'examen par le cabinet est une mesure garantissant qu'elle respectera ses engagements au titre de la R-D et tient pour acquis qu'un examen aura lieu quatre ans après l'entrée en vigueur de la mesure.

Le comité note que le mot «après» est utilisé dans la version française des paragraphes 41.26(1) et 41.26(3) du Projet de loi C-22(C) pour traduire «on» et

Appearing:

The Honourable Harvie Andre, P.C., M.P., Minister of Consumer and Corporate Affairs.

From the Department of Consumer and Corporate Affairs:

Mr. Mel Cappe, Assistant Deputy Minister, Bureau of Policy Coordination;

Mr. André Gariépy, Commissioner of Patents.

APPENDIX B

The Committee received written material (articles, briefs, reports or letters) from the following groups and individuals):

ANTOINE, A.M.

Scarborough, Ontario

APOTEX INC.

Weston, Ontario

BEATTY, Don

Toronto, Ontario

BENNETT, Clive V.

Richmond Hill, Ontario

BENTLEY, Judy

Don Mills, Ontario

BICHNIC, Mirko

Agincourt, Ontario

BRITISH COLUMBIA MEDICAL ASSOCIATION

Vancouver, B.C.

THE CANADIAN DRUG MANUFACTURERS ASSOCIATION

Toronto, Ontario

CHURCHILL, H.A.

King City, Ontario

COLBORNE, THRESSA AND GORDON

Unionville, Ontario

CONSUMERS' ASSOCIATION OF CANADA (ONTARIO)

Kitchener-Waterloo, Ontario

CONSUMERS' ASSOCIATION OF CANADA (ONTARIO)

Toronto, Ontario

CONSUMER AND CORPORATE AFFAIRS CANADA

Ottawa, Ontario

CRABTREE, Dawn

Portage La Prairie, Manitoba

DELMAR CHEMICALS INC.

Montreal, Quebec

«after». D'après la version française du projet de loi, les deux paragraphes auraient donc la même signification. Si c'est bien l'intention du législateur, le même terme devrait figurer dans la version anglaise des deux paragraphes pour assurer une interprétation uniforme. Cela garantirait la souplesse que le ministre juge nécessaire à l'efficacité du processus d'examen. Le comité recommande donc l'amendement suivant:

Page 25, article 15: Retrancher la ligne 39 du texte anglais et la remplacer par ce qui suit:

«(3) After the expiration of nine years after»

Le paragraphe 41.26(1) du Projet de loi C-22(C) habilite le gouverneur en conseil à abroger les articles 41.1 à 41.25 du projet de loi, s'il juge que cela est dans l'intérêt public. Le gouverneur en conseil est donc investi d'importants pouvoirs. Bien qu'il y ait des précédents en ce domaine, le comité est d'avis que ces pouvoirs ne devraient être exercés qu'occasionnellement pour éviter d'usurper les pouvoirs du Parlement.

Vue dissidente

Le présent rapport exprime l'avis de la majorité des membres du comité. Les membres qui appuient le gouvernement s'opposent au rapport.

ANNEXE A

Liste des témoins

Le jeudi 24 septembre 1987: (Fascicule n° 34)

De Delmar Chemicals Inc.:

M. Jean-Guy Legault, président.

De Torcan Chemical Ltd.:

M. Rudolf Kubela, président;

M. Jan Oudenes, vice-président.

De ACIC (Canada) Inc.:

M. Luciano Calenti, président.

De l'Association des consommateurs du Canada:

M. Robert Kerton, coprésident, Comité national des questions économiques; économiste, Université de Waterloo;

M^{me} Marilyn Lister, membre du comité exécutif national;

M. Andrew Cohen, directeur général;

M. Robert Best, adjoint de recherche.

- ELLIS, Terry
Mississauga, Ontario
- GAMBLE-JURGENEIT, Margie
Agincourt, Ontario
- GARVIN, Robert T.
Toronto, Ontario
- GAUDET, Cindy
Newmarket, Ontario
- GAUDRY, Roger
(see Nordic Laboratories Inc.)
- GOLAN, Ron
Thornhill, Ontario
- HALL, S.B.
Edmonton, Alberta
- HANSEN, Brad
Richmond Hill, Ontario
- HOOPER, Andy
Richmond Hill, Ontario
- HARMAN, Kevin
Holland Landing, Ontario
- HARRIS, Michael
Rexdale, Ontario
- HARRYPERSAD, Radha
Toronto, Ontario
- LATER, Russell
Toronto, Ontario
- MacDONALD, Mavis A.
Port Coquitlam, B.C.
- McEWEN, Gavin J.
Ottawa, Ontario
- McPHEE, Pat M.
Pickering, Ontario
- MORGAN, Patrick J.
Scarborough, Ontario
- MORIN, Raymond
Islington, Ontario
- MUNOZ, P.
Scarborough, Ontario

Le mardi 29 septembre 1987: (Fascicule n° 35)

Du ministère de la Consommation et des Corporations:

- M. Mel Cappe, sous-ministre adjoint, Bureau de la coordination des politiques;
- M. Tom Brogan, chef, Propriété intellectuelle;
- M. Peter J. Davies, Bureau des brevets.

Le mercredi 30 septembre 1987: (Fascicule n° 36)

De l'Association canadienne des fabricants de produits pharmaceutiques:

- M. Jack Kay, président;
- M. Barry Sherman, membre; président, *Apotex Inc.*;
- M. Leslie L. Dan, *Novopharm Ltd.*

De *TechNovation Consultants*:

- M. John L. Orr, P.Eng., président.

Le jeudi 1^{er} octobre 1987: (Fascicule n° 36)

De l'Association canadienne de l'industrie du médicament:

- M^{me} Judy Erola, c.p., présidente;
- M. John L. Zabriskie, président, Comité des brevets; président, Merck, Frosst Inc.;
- M. Pierre Fortin, directeur, liaison avec le gouvernement.

Le vendredi 2 octobre 1987: (Fascicule n° 37)

- M. Pavel Hamet, M.D., Ph.D., Institut de recherches cliniques de Montréal; directeur, Laboratoire de physiopathologie de l'action hormonale; chef du service d'endocrinologie; professeur de médecine, Hôpital Hôtel-Dieu de Montréal; membre de l'exécutif, Société canadienne d'hypertension artérielle.

Comparait:

L'honorable Harvie Andre, c.p., député, ministre de la Consommation et des Corporations.

Du ministère de la Consommation et des Corporations:

- M. Mel Cappe, sous-ministre adjoint, Bureau de la coordination des politiques;
- M. André Gariépy, commissaire des brevets.

ANNEXE B

Le comité a reçu divers documents (articles, mémoires, rapports ou lettres) des groupes et particuliers suivants:

ANTOINE, A.M.

Scarborough (Ontario)

APOTEX INC.

Weston (Ontario)

ASSOCIATION CANADIENNE DES FABRICANTS DE PRODUITS PHARMACEUTIQUES

Toronto (Ontario)

ASSOCIATION DES CONSOMMATEURS DU CANADA

Kitchener-Waterloo (Ontario)

ASSOCIATION DES CONSOMMATEURS DU CANADA

Toronto (Ontario)

BEATTY, Don

Toronto (Ontario)

MUSIAL, Andrew S. & TACIUK, Jerry K.
Etobicoke & Islington, Ontario

NORDIC LABORATORIES INC.
Montreal, Quebec

PHILIPPON, Azarias
Mississauga, Ontario

POLLOCK, Michael R.
Mississauga, Ontario

RAMPERSAND, G.
Toronto, Ontario

RAK, Deborah
Kettleby, Ontario

REYNOLDS, M.
Toronto, Ontario

RIDPOTT, Ann
Aurora, Ontario

SASKATOON COMMUNITY CLINIC
Saskatoon, Saskatchewan

SCHOLHUIS, Susan
Bradford, Ontario

SOVIG, Graham R.
Unionville, Ontario

SLATE, Vera F.
Maple Creek, Saskatchewan

STOCKLEY, G.W.
Port Credit, Ontario

TAN, C.
Richmond Hill, Ontario

TORCAN CHEMICAL LTD.
Aurora, Ontario

TRIPP, Keith
Scarborough, Ontario

WHYNOT, Jean
Scarborough, Ontario

WEBB, B.
Willowdale, Ontario

BENNETT, Clive V.
Richmond Hill (Ontario)

BENTLEY, Judy
Don Mills (Ontario)

BICHNIC, Mirko
Agincourt (Ontario)

BRITISH COLUMBIA MEDICAL ASSOCIATION
Vancouver (C.-B.)

CHURCHILL, H.A.
King City (Ontario)

COLBORNE, THRESSA ET GORDON
Unionville (Ontario)

CONSUMMATION ET CORPORATIONS CANADA
Ottawa (Ontario)

CRABTREE, Dawn
Portage La Prairie (Manitoba)

DELMAR CHEMICALS INC.
Montréal (Québec)

ELLIS, Terry
Mississauga (Ontario)

GAMBLE-JURGENEIT, Margie
Agincourt (Ontario)

GARVIN, Robert T.
Toronto (Ontario)

GAUDET, Cindy
Newmarket (Ontario)

GAUDRY, Roger
(voir *Nordic Laboratories Inc.*)

GOLAN, Ron
Thornhill (Ontario)

HALL, S.B.
Edmonton (Alberta)

HANSEN, Brad
Richmond Hill (Ontario)

HOOPER, Andy
Richmond Hill (Ontario)

HARMAN, Kevin
Holland Landing (Ontario)

ZIRIMO, B.
Richmond Hill, Ontario

Respectfully submitted,

IAN SINCLAIR
Chairman

HARRIS, Michael
Rexdale (Ontario)

HARRYPERSAD, Radha
Toronto (Ontario)

LATER, Russell
Toronto (Ontario)

MacDONALD, Mavis A.
Port Coquitlam (C.-B.)

McEWEN, Gavin J.
Ottawa (Ontario)

McPHEE, Pat M.
Pickering (Ontario)

MORGAN, Patrick J.
Scarborough (Ontario)

MORIN, Raymond
Islington (Ontario)

MUNOZ, P.
Scarborough (Ontario)

MUSIAL, Andrew S. & TACIUK, Jerry K.
Etobicoke & Islington (Ontario)

NORDIC LABORATORIES INC.
Montréal (Québec)

PHILIPPON, Azarias
Mississauga (Ontario)

POLLOCK, Michael R.
Mississauga (Ontario)

RAMPERSAND, G.
Toronto (Ontario)

RAK, Deborah
Kettleby (Ontario)

REYNOLDS, M.
Toronto (Ontario)

RIDPOTT, Ann
Aurora (Ontario)

SASKATOON COMMUNITY CLINIC
Saskatoon (Saskatchewan)

SCHOLHUIS, Susan
Bradford (Ontario)

SOVIG, Graham R.
Unionville (Ontario)

SLATE, Vera F.
Maple Creek (Saskatchewan)

STOCKLEY, G.W.
Port Credit (Ontario)

TAN, C.
Richmond Hill (Ontario)

TORCAN CHEMICAL LTD.
Aurora (Ontario)

TRIPP, Keith
Scarborough (Ontario)

WHYNOT, Jean
Scarborough (Ontario)

WEBB, B.
Willowdale (Ontario)

ZIRIMO, B.
Richmond Hill (Ontario)

Respectueusement soumis,

Le président
IAN SINCLAIR



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banking, Trade and Commerce

Chairman:
The Honourable IAN SINCLAIR

Tuesday, October 27, 1987

Issue No. 39

Third Proceedings on:

Tax Reform in Canada

WITNESSES:
(See back cover)

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banques et du commerce

Président:
L'honorable IAN SINCLAIR

Le mardi 27 octobre 1987

Fascicule n° 39

Troisième fascicule concernant:

Réforme fiscale au Canada

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Ian Sinclair, *Chairman*
The Honourable Finlay MacDonald (*Halifax*),
Deputy Chairman

The Honourable Senators:

Barrow	*MacEachen, P.C. (or Frith)
Buckwold	*Murray, P.C. (or Doody)
Cogger	Olson, P.C.
Flynn, P.C.	Perrault, P.C.
Haidasz, P.C.	Riel, P.C.
Kelly	Roblin, P.C.
MacDonald	Sinclair
(<i>Halifax</i>)	

**Ex officio Members*

(Quorum 4)

Changes in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Perrault substituted for that of the Honourable Senator Lucier. (*October 22, 1987*)

The name of the Honourable Senator Riel substituted for that of the Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (*October 22, 1987*)

The name of the Honourable Senator Olson substituted for that of the Honourable Senator Turner. (*October 22, 1987*)

The name of the Honourable Senator Cogger substituted for that of the Honourable Senator David. (*October 27, 1987*)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Ian Sinclair
Vice-président: L'honorable Finlay MacDonald (*Halifax*)

Les honorables sénateurs:

Barrow	*MacEachen, c.p. (ou Frith)
Buckwold	*Murray, c.p. (ou Doody)
Cogger	Olson, c.p.
Flynn, c.p.	Perrault, c.p.
Haidasz, c.p.	Riel, c.p.
Kelly	Roblin, c.p.
MacDonald	Sinclair
(<i>Halifax</i>)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Perrault substitué à celui de l'honorable sénateur Lucier. (*le 22 octobre 1987*)

Le nom de l'honorable sénateur Riel substitué à celui de l'honorable sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (*le 22 octobre 1987*)

Le nom de l'honorable sénateur Olson substitué à celui de l'honorable sénateur Turner. (*le 22 octobre 1987*)

Le nom de l'honorable sénateur Cogger substitué à celui de l'honorable sénateur David. (*le 27 octobre 1987*)

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, May 26, 1987:

“The Honourable Senator Sinclair moved, seconded by the Honourable Senator van Roggen:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to study and report upon tax reform in Canada, or any matter relating thereto; and

That the Committee submit its report no later than 29th February 1988.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, June 23, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Sinclair moved, seconded by the Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*):

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce which was authorized by the Senate on 26th May, 1987, to study and report upon tax reform in Canada, or any matter relating thereto, be further authorized to examine and consider the documents tabled in the Senate on 22nd June, 1987, relating to tax reform 1987 (Sessional Paper No. 332-402).

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 26 mai 1987:

«L'honorable sénateur Sinclair propose, appuyé par l'honorable sénateur van Roggen,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la réforme fiscale au Canada, ou toute question s'y rattachant; et

Que le Comité fasse rapport au plus tard le 29 février 1988.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 23 juin 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Sinclair propose, appuyé par l'honorable sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*).

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, autorisé par le Sénat le 26 mai 1987, à étudier la réforme fiscale au Canada, ou toute question s'y rattachant, soit de plus autorisé à étudier les documents sur la réforme fiscale 1987, déposés au Sénat le 22 juin 1987 (document parlementaire n° 332-402).

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, OCTOBER 27, 1987
(72)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 3:40 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Ian Sinclair, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Buckwold, MacDonald (*Halifax*), Roblin and Sinclair. (4)

In attendance: From Drache, Rotenberg: Mr. Arthur B. C. Drache, Q.C.; Mr. Charles M. Rotenberg. *From the Library of Parliament, Research Branch:* Mr. Basil Zafiriou, Senior Analyst; Mr. Anthony Chapman, Research Officer, Economics Division.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Canadian Federation of Labour:

Mr. James McCambly, President;

Mr. Ed. Herechuk, President, Ontario Provincial Council of Labour.

From the Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists:

Mr. Garry Neil, General Secretary.

The Committee, in compliance with the Orders of Reference dated 26th May, 1987 and 23rd June, 1987, resumed consideration of the study on tax reform in Canada, or any matter relating thereto.

The witnesses from the Canadian Federation of Labour made a statement and answered questions.

It was—

Agreed, that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

Brief presented by the Canadian Federation of Labour (47 pages English—46 pages French) (Exhibit BTC-AAA).

The witness from the Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists made a statement and answered questions.

It was—

Agreed, that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

Brief presented by the Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists (17 pages English only) (Exhibit BTC-BBB).

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 27 OCTOBRE 1987
(72)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 15 h 40 sous la présidence de l'honorable sénateur Ian Sinclair (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Buckwold, MacDonald (*Halifax*), Roblin et Sinclair. (4)

Également présents: De Drache, Rotenberg: M. Arthur B. C. Drache, c.r.; M. Charles M. Rotenberg. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* M. Basil Zafiriou, analyste principal; M. Anthony Chapman, attaché de recherche, Division de l'économie.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De la Fédération canadienne du travail:

M. James McCambly, président;

M. Ed. Herechuk, président, «Ontario Provincial Council of Labour».

De la «Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists»:

M. Garry Neil, secrétaire général.

Conformément à ses ordres de renvoi du 26 mai 1987 et du 23 juin 1987, le Comité poursuit l'étude de la réforme fiscale au Canada et de toute question s'y rattachant.

Les témoins de la Fédération canadienne du travail font une déclaration et répondent aux questions.

Il est *convenu*—Que le document suivant soit confié au greffier du Comité comme pièce justificative:

Mémoire présenté par la Fédération canadienne du travail (47 pages en anglais—46 pages en français) (Pièce BTC-AAA).

Le témoin de la «Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists» fait une déclaration et répond aux questions.

Il est *convenu*—Que le document suivant soit confié au greffier du Comité comme pièce justificative:

Mémoire présenté par la «Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists» (17 pages en anglais seulement) (Pièce BTC-BBB).

At 5:25 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

A 17 h 25, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Timothy Ross Wilson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, October 27, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 3:30 p.m. to consider tax reform in Canada.

Senator Ian Sinclair (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are continuing with our consideration of tax reform.

Our witnesses today are from the Canadian Federation of Labour. We have with us Mr. James McCambly, President of the CFL and one of his associates whom he will introduce to us. Mr. McCambly, do you have an opening statement?

Mr. James McCambly, President, Canadian Federation of Labour: Mr. Chairman, although I do not have a prepared text with me, I plan to make some opening comments, and then I would be pleased to answer any of your questions.

The Chairman: Thank you, very much.

Mr. McCambly: I would introduce Ed Herechuk, President of our Ontario Council of the Canadian Federation of Labour. He happened to be in the city today and wanted to experience our meeting this afternoon.

Mr. Chairman, honourable senators, I would thank you for this opportunity to appear. The matter of tax reform in Canada is one to which we have paid a great deal of attention over quite a period of time. Recently, we made submissions to Mr. Wilson and, even before that, to the previous government.

At the outset, I would indicate that we have some difficulty in recognizing the changes proposed as reform, because reform probably would, in our estimation, be considerably more than what is in the papers. The Canadian Federation of Labour has been advising government to shift taxation, as well as other economic levers, to cause more value-added tax in Canada, more technology and more jobs instead of relying so heavily on the resource sector. In our estimation, that is probably the only way we can get away from being hewers of wood, drawers of water and a branch plant type of operation and move into a more internationally competitive job creating type of economy.

The major thrust of what we have said over a long time is that there needs to be a significant shift in the tax burden from direct taxpayers, particularly those in the medium tax bracket, so that the tax burden is more balanced with the corporate tax load. As you may have noticed from our material, the increase in taxes from 1984 to date is something in the order of \$11 billion in direct taxes, while corporate tax at the moment is around \$9.7 billion. So the increase in direct taxes over that period has been more than the total corporate tax.

The tax paper indicates that this is going to be redressed and that there will be a reduction of about \$2 billion per year over

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 27 octobre 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour étudier la réforme fiscale au Canada.

Le sénateur Ian Sinclair (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous poursuivons notre étude de la réforme fiscale.

Nous accueillons aujourd'hui des représentants de la Fédération canadienne du travail. Il s'agit de M. James McCambly, le président de l'Association et de l'un de ses associés qu'il nous présentera lui-même. M. McCambly, avez-vous une déclaration préliminaire?

M. James McCambly, président, Fédération canadienne du travail: Monsieur le président, même si je n'ai pas apporté de texte écrit, je prévois faire une courte déclaration préliminaire. Je serai ensuite heureux de répondre aux questions que vous voudrez bien me poser.

Le président: Merci beaucoup.

M. McCambly: Je vous présente M. Ed Herechuk, le président du Conseil ontarien de la Fédération canadienne du travail. Comme il se trouvait par hasard à Ottawa aujourd'hui, il a voulu assister à notre séance de cet après-midi.

Monsieur le président, honorables sénateurs, je vous remercie de l'occasion que vous m'offrez de comparaître ici. Nous consacrons beaucoup d'attention depuis un long moment à la question de la réforme fiscale au Canada. Nous avons soumis récemment des propositions à M. Wilson et même avant, au gouvernement précédent.

Je dois dire au départ, qu'il est difficile pour nous de considérer les changements proposés comme une réforme, car, selon nous, les mesures dont on parle dans les documents sont insuffisantes. La Fédération canadienne du travail conseille au gouvernement le fardeau fiscal et de rajuster d'autres leviers économiques pour augmenter la valeur ajoutée nationale, la technologie et le nombre des emplois au lieu de dépendre autant du secteur des ressources. Selon nous, c'est peut-être la seule façon de nous débarrasser de notre rôle de coupeurs de bois et de porteurs d'eau ainsi que de notre administration de type succursale et de passer à une économie créatrice d'emplois plus concurrentielle sur le marché international.

L'idée principale que nous défendons depuis longtemps c'est qu'un allègement important du fardeau fiscal des particuliers s'impose, surtout en ce qui concerne ceux qui se situent dans la tranche moyenne afin de mieux l'équilibrer par rapport à celui des sociétés. Comme vous l'avez peut-être remarqué en lisant nos documents, de puis 1984, l'impôt direct des particuliers, a augmenté de 11 milliards de dollars et celui des sociétés se situe pour l'instant aux environs de 9,7 milliards de dollars. L'augmentation des impôts directs au cours de cette période a été supérieure à la totalité de l'impôt des sociétés.

Dans les documents sur la réforme fiscale, on précise que cette situation sera corrigée et qu'il y aura une réduction d'environ 2 milliards par année sur une période de cinq ans.

[Text]

a five-year period. Perhaps in five years we will get back to where we were in 1984.

In our opinion, we need to go further than that in redressing the burden of direct taxes on average working Canadians. Part of that philosophy is substantiated by the change in the structure not only of our economy but of all the economies of the western world, where technology is becoming more prevalent. With the advent of technology, there is a resultant job reduction—usually in the number of high-paying jobs in a given area—to the point where fewer people are left in the middle-income direct-tax bracket. So the load gets heavier.

We have to consider who is picking up that load. Perhaps the machines that displace the people will, after they have been written off through the corporate structure, be more responsible for financing more of the tax load in Canada.

The paper talks about fairness, but we would question whether that fairness is really coming into play as it ought to. If we look back to those who have examined the tax structure in Canada over the years, starting with the Carter Commission we see that there were positive recommendations to the effect that working people should have more opportunity to write off expenses related to their work. Certainly, we are behind other OECD countries with respect to redistributing the load of tax and recognizing that there are expenses incurred in relation to the normal employment of direct taxpayers. Therefore, the matter of distributing the load takes many fronts.

Later on, I would like to get into the question of when the second shoe drops because that becomes another major issue.

I should like to deal with the elimination of employment expense deductions. Five hundred dollars may sound like a small amount per person per year. However, you must remember that there are about 10 million people in the Canadian labour force who are eligible for that deduction and that that probably amounts for something in the order of \$5 billion a year in gross personal income. It is obvious that a flat amount does not serve everyone well but it saves a lot of bookkeeping. The removal of that totally disregards the fact that the average working person has expenses.

The lowest type of expenses related to employment might involve persons working in a downtown office where they have to purchase a monthly bus pass which might account for \$45 or \$50 a month, that is, \$500 a year. However, some of the people we represent work in the construction industry and their expenses could be much more than that. A heavy duty mechanic may have to purchase tools costing \$5,000 to \$10,000, and special work boots and winter clothing. In terms of transportation, that person may have to get to jobs where there is no public transportation and be able to get there on time every day. Those kinds of expenses are directly related to employment, and not to recognize them is discriminatory and not supportive of those who are required to seek and maintain employment. As opposed to that, some people—I might even say members of the House of Commons, senators or people in

[Traduction]

Peut-être nous retrouverons-nous dans cinq ans au niveau de 1984.

À notre avis, il faut aller plus loin que cela pour alléger le fardeau de l'impôt direct des travailleurs canadiens moyens. Voilà qui exige notamment de modifier la structure, non seulement de notre économie mais de toutes les économies du monde occidental où la technologie prend de plus en plus d'importance. L'avènement de la technologie entraîne la réduction du nombre d'emplois très bien rémunérés dans un secteur donné au point où moins de gens se situent dans la tranche moyenne d'imposition directe. La charge s'appesantit donc.

Il faut nous demander qui en écope. Il se peut que les machines qui remplacent les travailleurs, une fois que la société les a amorties, puissent financer davantage la charge fiscale.

Le document parle d'équité, mais nous doutons que cette équité entre vraiment en jeu comme elle le devrait. Si nous jetons un coup d'œil sur les groupes qui se sont penchés sur le régime fiscal au Canada au fil des ans, à commencer par la Commission Carter, nous nous rendons compte que des recommandations positives avaient été faites pour que les travailleurs puissent avoir davantage l'occasion de déduire les dépenses qu'ils peuvent engager à l'égard de leur travail. Par rapport à d'autres pays de l'OCDE, nous sommes certainement en retard pour ce qui est non seulement de la redistribution de la charge fiscale mais aussi en ce qui a trait à la reconnaissance du fait qu'un contribuable doit engager des dépenses à l'égard de son emploi. Ainsi, la question de la distribution de la charge s'applique à beaucoup de domaines.

Plus tard, j'aimerais aborder la question de la deuxième manche parce que cela devient une autre question importante.

J'aimerais parler de la suppression de la déduction pour dépenses relatives à l'emploi. Cinq cents dollars peut sembler un faible montant, par personne, par année. Vous devez toutefois vous rappeler qu'environ 10 millions de travailleurs canadiens peuvent se prévaloir de cette déduction et que du point de vue du revenu personnel brut, cela représente annuellement environ 5 milliards de dollars. Il est évident qu'un montant fixe ne convient pas à tout le monde mais qu'il évite beaucoup de comptabilité. La suppression de cette déduction ne tient aucunement compte du fait que le travailleur moyen doit engager des dépenses.

La plus petite dépense relative à l'emploi pourrait par exemple consister en l'achat d'un laissez-passer de transport qui pourrait coûter entre 45 \$ et 50 \$ par mois, c'est-à-dire une dépense de 500 \$ par année pour une personne travaillant dans un bureau du centre-ville. Toutefois, certains travailleurs de la construction pourraient engager des dépenses beaucoup plus importantes. Un mécanicien de machine lourde peut être obligé d'acheter des outils de 5 000 \$ à 10 000 \$, des bottes de travail spéciales et des vêtements d'hiver. En ce qui concerne le transport, il peut arriver qu'une personne ne puisse se rendre à son travail à temps tous les jours en empruntant les transports publics. Les dépenses de ce genre sont directement reliées à l'emploi. C'est faire de la discrimination que de ne pas les reconnaître et c'est refuser d'appuyer les personnes qui doivent trouver un emploi et le conserver. Certaines personnes, par

[Text]

various professions—can write off expenses. With reference to members of the two Houses of Parliament, a portion of their earnings related to expenses is non-taxable. The professions have an opportunity to write off expenses, and we think this should be given a lot more consideration in terms of the average working Canadian.

Some measures in the papers deal with the removal of tax avoidance and pay more attention to wealth creation. We think that is worthwhile, but in our view it should go further. Certain actions, such as some corporate takeovers, are quite unproductive and often cause reduced employment and greater inefficiencies. At the same time, the interest paid on money borrowed for those takeovers is tax deductible. This may not be true in all cases, but we think in many cases that is not a proper deduction.

I will briefly touch on the broad sales tax and the business transfer tax or value-added tax, but that is really where the second shoe may fall. Even before reaching that point, in our view the tax credits granted in the paper do not adequately compensate for the removal of benefits to direct taxpayers. On the consumer-related tax I could say one good thing, which is that, to get a tax closer to consumption levels, it is certainly in the consumers' interest to remove the manufacturers' tax, where profit is added going to the wholesaler and profit is added going to the retailer, which compounds itself getting to the consumer. It is beneficial to people in the export business; it puts them in a fairer position, but then, considering that some essential goods may come under the realm of tax at the consumption level, we would want to be absolutely assured that the tax credits were sufficient to totally offset the increase in the load placed on the middle income bracket. That needs to be done before there is any consideration of a second shoe dropping.

With that, Mr. Chairman, I would be pleased to try to answer any questions.

Senator Roblin: Mr. Chairman, I would first like to tell the witness that he is very welcome. He represents a constituency that needs to be heard in procedures of this kind and I am happy to see him. If I ask him some questions which, perhaps, may be slanted from his point of view, I hope he will understand that they are not intended in any adversarial nature.

The shift of tax impact is always a balancing act, of course. The measure before us purports to and to some extent does shift the burden of taxation from individuals to the corporate sphere. I think it attempts to eliminate some of the loopholes in the corporate tax structure. The witness does not think it has gone far enough. Has he any sort of rule of thumb he could give us as to what he thinks would be a more equitable proposal?

Mr. McCamby: I suppose that the matter of acquiring tax revenues depends on either how much you bring in or how

[Traduction]

contre, je pourrais même mentionner les députés et les sénateurs ou des membres de diverses professions, peuvent déduire de leur revenu une partie de leurs dépenses. Une portion du revenu des députés et des sénateurs constituant des frais n'est pas imposable. Les membres des professions libérales sont donc en mesure de déduire de leur revenu une partie de leurs frais et il y aurait, selon nous, lieu de songer beaucoup plus sérieusement à appliquer des mesures semblables pour le Canadien moyen.

Le Livre blanc prévoit des mesures anti-évitement et s'attache davantage à la question de la création de la richesse. Il est en ce sens, valable, selon nous, mais ne va pas assez loin. Certains actes, comme l'acquisition de certaines sociétés, sont très peu productifs et causent souvent la perte d'emplois et une inefficacité plus marquée. Par ailleurs, l'intérêt versé au titre des emprunts contractés pour procéder à ces acquisitions est déductible d'impôt. Peut-être cette déduction ne s'applique-t-elle pas dans tous les cas, mais, à notre avis, elle n'a souvent pas sa raison d'être.

Je vais parler brièvement de la nouvelle taxe de vente et de la taxe de transaction ou taxe sur la valeur ajoutée, qui est, en fait, le deuxième volet de la réforme. Avant d'en arriver là cependant, je voudrais ajouter que, selon nous, les crédits d'impôt prévus dans le Livre blanc ne suffiront pas à compenser l'élimination d'avantages du crédit d'impôt direct sur le revenu. A mon sens, la taxe de consommation comporte un bon point, celui d'être perçue au niveau des consommateurs. Il est certes dans l'intérêt des consommateurs de supprimer la taxe sur les ventes des fabricants alors que le grossiste fait une marge de profit, ensuite le détaillant, ce qui se répercute sur le consommateur. Cette mesure est avantageuse pour le secteur des exportations qu'il place dans une position plus équitable. Par ailleurs, comme certains biens essentiels pourraient être assujettis à une taxe de consommation, nous voudrions être absolument sûrs que les crédits fiscaux accordés sont suffisants pour compenser totalement la hausse du fardeau fiscal des contribuables à revenu moyen, et ce avant que soit amorcée la seconde étape.

Ceci dit, Monsieur le président, je serais heureux d'essayer de répondre aux questions des sénateurs.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, je voudrais d'abord souhaiter la bienvenue au témoin. Il vient d'une circonscription qui a besoin d'être entendue au cours de discussions de ce type et je suis heureux de le voir ici. Si je lui pose des questions qui lui semblent tendancieuses, j'espère qu'il comprendra que je n'ai pas de mauvaise intention.

Le déplacement du fardeau fiscal est toujours une question d'équilibre. Les mesures que nous étudions visent et réussissent dans une certaine mesure à déplacer le fardeau fiscal des particuliers aux sociétés. Il tend à mon avis à supprimer certaines des échappatoires du régime d'impôt sur le revenu des sociétés. Le témoin croit que les nouvelles mesures ne vont pas assez loin. Pourrait-il nous donner un exemple d'une mesure qui serait, selon lui, plus équitable?

M. McCamby: Je présume que le montant des recettes fiscales dépend à la fois des sommes recueillies et des sommes

[Text]

much you allow people to avoid paying taxes. As was stated, the closing of loopholes is a good way to start receiving more corporate contributions. We think the notion of broadening the tax base is commendable. Many enterprises in the financial community and the legal community—more the service industry than any other—have not contributed adequately to the tax base of the country. The shift towards taxing them is a positive move, in my view, because that is a way to spread out the tax load and stop it from falling too heavily on the shoulders of some in the corporate sector. Clearly, however, tax avoidance has been substantial in other areas of the corporate community. It should not be a burden to close the loopholes and to try to tie off both the intercorporate and extracorporate transfer of tax losses.

As to the balance, in our paper we have shown the shifts of taxes from the fifties through the sixties and seventies to the current time. The proportion of tax shared by direct taxpayers and corporations was at one time split at about 50-50. It is now about 20-80.

Senator Buckwold: On that point, are there not a variety of reasons for that other than the tax rate? Higher wages would result in what appears to be a bigger amount of the pot paid by employees as against corporations, would they not?

Mr. McCambly: I am sure there are numerous reasons for that shift, but increases in wages, especially real wages, over that period have been quite insignificant. We are talking about percentage of payment.

Senator Buckwold: Yes, that is the information you gave us when you asked that that shift be reconstituted in around the 50-50 mark, as you say it used to be. Do you think that is realistic today?

Mr. McCambly: I am sorry, I did not mean to say that the split should return to the 50-50 mark. I am not sure what the ratio should be. We do not suggest that business opportunities be stifled due to taxation. We realize that companies have to be competitive with their counterparts in other nations. Through spreading the tax load, however, and by closing tax loopholes, we can shift that burden. I think the ratio could be considerably different from what it is today. I am not suggesting 50-50, but maybe 60-40.

The Chairman: I believe the point Senator Buckwold is making, and it is well known, is that since the 1950s, the percentage of GNP represented by income—that is, wages and so on—has increased much more significantly than the percentage of GNP reflected in profit. So that is the bias that is not taken care of in your table. That's the point he is making—because of those changes, and they are marked, in GNP percentages over a period of some 30 years.

Mr. McCambly: I recognize that and concede that. However, there has also been a substantial difference in what is defined as "profit". There have been tremendous differences in write-offs and in various corporate capability to avoid profit.

[Traduction]

que l'on permet aux gens de déduire de leur revenu. Comme on l'a dit, l'élimination d'échappatoires est une bonne façon d'accroître les recettes provenant de l'impôt des sociétés. Selon nous, la notion d'élargir l'assiette fiscale est louable. De nombreuses entreprises du secteur financier et du secteur juridique, plus particulièrement dans l'industrie des services, n'ont pas payé leur juste part d'impôt au gouvernement. Leur imposer un fardeau fiscal plus lourd est donc à mon avis censé, car cela permet de mieux répartir la charge fiscale de sorte qu'elle ne porte pas trop atteinte à certaines entreprises seulement. Toutefois, l'évasion fiscale est de toute évidence monnaie courante dans d'autres domaines du secteur privé. La suppression d'échappatoires fiscaux et la tentative de réduire les pertes fiscales des transactions à l'intérieur et à l'extérieur des sociétés ne devrait pas poser de problème.

Dans notre mémoire, nous avons montré comment s'est déplacé le fardeau fiscal au fil des années 1950, 1960, 1970 et 1980. La proportion des impôts versés directement par les particuliers et les sociétés était à un moment donné pratiquement égale. A l'heure actuelle, elle s'élève à environ 20 et 80 p. 100.

Le sénateur Buckwold: Ce phénomène se n'explique-t-il pas par diverses autres raisons que celles du taux d'imposition? Si les salaires étaient plus élevés, les employés ne compteraient-ils pas pour une plus grande part des recettes fiscales par rapport aux sociétés?

M. McCambly: Je suis sûr que les causes sont nombreuses, mais l'augmentation des salaires, plus particulièrement des salaires réels a été assez faible au cours de cette période. Nous parlons du pourcentage des recettes fiscales assumé par les uns ou les autres.

Le sénateur Buckwold: Ce sont bien les données que vous nous aviez fournies lorsque vous avez demandé qu'on revienne à un rapport pratiquement égal. Est-ce réaliste aujourd'hui?

M. McCambly: Je suis désolé, je n'ai pas voulu dire que l'on devrait revenir à un rapport égal. Je ne sais pas quel serait le rapport idéal. Nous ne voulons pas que le fardeau fiscal réduise les possibilités d'affaires des entreprises. Nous sommes conscients qu'elles doivent faire face à leurs concurrentes d'autres pays. En élargissant l'assiette fiscale toutefois et en supprimant les échappatoires, nous pouvons déplacer le fardeau fiscal. Le rapport devrait être considérablement différent de ce qu'il est aujourd'hui, sans être 50-50, mais peut-être 60-40.

Le président: Sauf erreur, le sénateur Buckwold soulevait un point bien connu, le fait que depuis les années 1950 le pourcentage des revenus, des salaires, entre autres, à l'intérieur du PNB a augmenté beaucoup plus que celui des profits. Et ce point n'entre pas en ligne de compte dans votre tableau. C'est ce qu'a voulu signaler le sénateur, ces changements, prononcés, d'ailleurs, à l'intérieur de PNB depuis quelque 30 années.

M. McCambly: J'en suis conscient et je vous l'accorde. Toutefois la définition de «profit» a évolué considérablement. Les entreprises ont fait usage de toute sorte de déductions pour évi-

[Text]

So the matter of what is profit has substantially changed over that time.

The only other thing I can think of is that it is lucky that we have unions if it did increase that portion of the workers' compensation.

Senator Roblin: One thing that we can agree on is that things do not stand still. The target keeps shifting all the time.

Mr. McCambly: Yes.

Senator Roblin: One of your principal points, I think, is the employment expense deduction provision, which is now to be eliminated. I cannot recall just how many millions of dollars that is worth. Perhaps the staff can refresh my memory.

The Chairman: I think the witness had a figure. It is very significant.

Mr. McCambly: We figure \$5 billion.

Senator Roblin: Do you mean to say that that would be the loss to the revenue?

Mr. McCambly: Yes. I am sorry, that would be the increase in taxation, or the increase in revenue.

The Chairman: That is the deduction loss, is it not?

Senator Roblin: If you kept the present arrangement, then you are saying to us that that would reduce the revenue by \$5 billion. That seems to me to be too high.

Mr. McCambly: I am sorry. We looked at a 35 per cent marginal rate, which is about \$1.75 billion.

The Chairman: That is the impact.

Mr. McCambly: Yes, the impact.

Senator Roblin: So we are talking about \$1.75 billion. It would be unfair to ask you the question, so I will just pose the dilemma. What I believe we are pretty well agreed on—perhaps I am going too far—is that the revenue of the country must be sustained. So if some changes are made in one aspect by reducing the tax, then we have to look to some other place in order to pick it up. If you have a comment on that, I would be glad to hear it, but I do not put it to you because I do not think it would be a fair question to ask. I just present it as a problem which the committee will struggle with.

I want to go on with one other point in connection with taxation principles generally.

The Chairman: So that we can have the number here, the staff have just turned up the estimate in the white paper, which is \$975 million.

Senator Roblin: So let us call it \$1 billion. So we have to look for \$1 billion from some place.

The Chairman: That is for 1988, an estimate. It is on page 66 of the white paper.

Mr. McCambly: Mr. Chairman, I am not sure that we have to look for \$1 billion elsewhere, because it may be that it should not have been removed in the first place.

[Traduction]

ter de déclarer des profits. La notion de profit a donc considérablement évolué avec le temps.

Je voudrais seulement ajouter que nous sommes chanceux d'avoir des syndicats qui ont permis d'accroître les déductions accordées aux travailleurs.

Le sénateur Roblin: Je crois que nous sommes d'accord sur un point: rien n'est immuable. L'objectif ne cesse de changer.

M. McCambly: Vous avez raison.

Le sénateur Roblin: L'un des principaux points que vous soulevez, je crois, est celui de la suppression de la déduction des frais liés à un emploi. Je n'arrive pas à me souvenir du nombre exact de millions de dollars en cause. Peut-être notre personnel pourrait-il me rafraîchir la mémoire.

Le président: Je crois que le témoin a cette information en main. C'est une somme très considérable.

M. McCambly: Nous l'estimons à 5 milliards de dollars.

Le sénateur Roblin: Voulez-vous dire que cette somme constituerait une perte de revenu?

M. McCambly: Oui. Pardon, il s'agit de la somme que permettrait d'obtenir une hausse de l'impôt ou de l'augmentation des recettes fiscales.

Le président: Si la déduction était désirée, n'est-ce pas?

Le sénateur Roblin: Selon les dispositions actuelles, les recettes du gouvernement diminueraient de cinq milliards de dollars. C'est, à mon avis, beaucoup trop.

M. McCambly: Je suis désolé. Nous avons calculé en fonction d'un taux marginal de 35 p. 100 pour obtenir quelque 1,75 milliard de dollars.

Le président: C'est l'incidence de la mesure.

M. McCambly: C'est cela.

Le sénateur Roblin: Il s'agirait donc de quelque 1,75 milliard de dollars. Il serait injuste de vous poser la question que j'ai en tête. Je vais simplement exposer le problème. Je crois que nous sommes d'accord—peut-être vais je trop loin, pour maintenir les recettes du pays à leur niveau actuel. Si l'on apporte des changements qui, d'une part, réduisent l'impôt, il faut d'autre part, prendre des mesures pour combler notre manque à gagner. Si vous avez un commentaire à formuler sur ce point, je serais heureux de l'entendre. Je ne vous pose pas la question, ce serait injuste de ma part. Je ne fais exposer le problème que devra essayer de régler.

Je veux poursuivre en soulevant un autre point d'ordre général concernant les principes fiscaux.

Le président: Je voudrais simplement indiquer la somme qui figure dans le Livre blanc et que vient de nous communiquer notre personnel, 975 millions de dollars.

Le sénateur Roblin: Parlons donc d'un milliard de dollars. Il nous faudra donc trouver un milliard de dollars à quelque part.

Le président: C'est la somme prévue pour 1988. Elle figure à la page 66 du Livre blanc.

M. McCambly: Monsieur le président, je ne suis pas sûr qu'il faille trouver ailleurs un milliard de dollars, car peut-être que l'on n'aurait pas dû faire ce changement.

[Text]

The Chairman: But the honourable senator's point is that if in totality we are going to be revenue neutral, if you change something by reinstituting the \$500 employment deduction—and that will cost \$1 billion—then you have to find somewhere to get that \$1 billion. That is Senator Roblin's point. If you have an idea of where we should get it, perhaps you should tell us. Is that not what you are asking, Senator Roblin?

Senator Roblin: That is a dilemma that the committee will have to look at, because we will have all kinds of recommendations made to us for changes, mostly in the downward direction, naturally enough; so it does mean that somewhere along the line we will have to add all these up and say "Well, if we do all of these things we will have to find X dollars some place else." So I am always looking for any bright ideas as to where we might find the make-up revenue.

Mr. McCambly: I really would urge you to think of that in a little different light than a trade-off. The position that we have tried to emphasize is that there are a whole host of people in the economy who have the opportunity to deduct employment-related expenses from their income—a whole host of people. We are saying that working people should have some sort of opportunity in that direction also.

Senator Roblin: Point understood.

Mr. McCambly: So the incentive to work is a very key thing.

Senator Roblin: Of course, the white paper does attempt to reduce some of those write-offs that are now available—for example, automobiles and business expenses of one kind or another; and that has been met with some resistance, I might say, on the part of the people affected.

I wanted to get some idea of your feeling about the importance or otherwise of having a tax structure which is within reaching distance, let us say, of that in force in the United States. You make an excellent point here about the need to stimulate—to use a broad term—our manufacturing industries; and that, of course, means either import substitution or exports. Therefore, you are right into the question of whether the tax structure in the two countries is close enough to be acceptable. What do you think about that? You have raised the point, because you have left me with the impression that you would like to see the corporations pay more—and perhaps they should; but the rate proposed in the white paper has been designed in an effort to get the corporate structure and the personal structure within shouting distance of the Americans so as to minimize the sort of distortions that arise in the tax structures. What do you think about all that?

Mr. McCambly: I don't think that you can look at the whole thing carte blanche. One reason why people have been burning the midnight oil is that they have been trying to look at where there have been avoidances and who has not been paying. All of those things have to be taken into consideration if you are going to look for a new base of revenue sourcing. Fortunately, or unfortunately, there is no doubt, for example, that the American level of corporate taxation is something to which we

[Traduction]

Le président: Mais l'honorable sénateur veut dire que si nous voulons que toutes les recettes se compensent, et que nous devions changer quoi que ce soit en rétablissant la déduction de 500 \$ pour dépenses relatives à un emploi—qui nous coûtera en tout 1 milliard de dollars—il faudra bien trouver cette somme quelque part. C'est ce que dit le sénateur Roblin. Si vous savez d'où elle viendrait, vous devriez peut-être nous le dire. N'est-ce pas ce que vous demandez, sénateur Roblin?

Le sénateur Roblin: Ce sera un dilemme pour le Comité, parce qu'il recevra toutes sortes de recommandations de changement, la plupart du temps à la baisse naturellement; il faudra donc à un moment donné faire le total et se demander où trouver la somme nécessaire ailleurs. Je suis toujours à la recherche d'idées lumineuses pour trouver ces recettes supplémentaires.

M. McCambly: Je vous prierais de ne pas voir cette opération comme un compromis. En effet, nous avons toujours essayé de démontrer qu'il y avait beaucoup d'intervenants économiques qui pouvaient déduire de leurs revenus les dépenses relatives à un emploi, une foule de personnes. Nous estimons que les travailleurs devraient bénéficier d'un genre de déduction semblable.

Le sénateur Roblin: C'est entendu.

M. McCambly: Par conséquent, l'incitation au travail est un facteur primordial.

Le sénateur Roblin: Bien sûr, dans le Livre blanc, on essaie de réduire certaines des déductions actuelles, par exemple, les dépenses relatives aux automobiles et aux affaires; il y a eu évidemment de l'opposition de la part des personnes touchées.

Je voulais que vous me disiez à peu près quelle importance vous accordez au fait qu'il devrait exister une correspondance entre la structure fiscale américaine et la nôtre. Vous avez parfaitement raison de dire qu'il faut stimuler—soyons vagues—nos industries manufacturières; et par là, bien sûr, vous songez à des moyens comme la substitution des importations ou l'intensification des exportations. Vous avez donc parfaitement raison de nous demander si la structure fiscale des deux pays se ressemble assez pour que cette entente soit acceptable. Qu'en pensez-vous? Vous avez soulevé la question en me donnant l'impression que vous souhaiteriez que les sociétés payent davantage—et ce serait peut-être juste; mais le taux proposé dans le Livre blanc est tel parce que nous voulions que l'impôt des sociétés et celui des particuliers ne soient pas trop différents des impôts américains, de façon à minimiser le genre de distortion qui pourrait se créer d'une structure fiscale à l'autre. Qu'en pensez-vous maintenant?

M. McCambly: À mon avis, je ne pense pas que ce soit si simple. Si des gens ont fait des heures supplémentaires, c'est qu'ils voulaient trouver tous les cas d'évasion fiscale et rattraper tous ceux qui ne payent pas leurs impôts. Il faut bien tenir compte de cette difficulté lorsqu'on veut changer l'assiette fiscale. Malheureusement ou heureusement, il n'y a aucun doute, par exemple, qu'il nous faille surveiller le niveau américain de l'impôt des sociétés, étant donné la concurrence qui peut

[Text]

have to pay attention, particularly because of the competitive nature of our two countries; but it all has to come out in the wash as to a balance in terms of competitiveness. There are a number of things which now make corporations more competitive in Canada than they are in the United States. I suppose that the difference in the dollar is not something that somebody ought to put in his back pocket and figure that it is going to stay there necessarily, but the fact that we have medicare that is paid through the tax system, compared to American corporations who pay it directly, accounts, I understand, for something like \$3.50 per hour. There are a number of different things. Americans get the break of being able to deduct their mortgage deductions. That is a big thing. As a matter of fact they have cut it back, but they can still do it on two residences. Those are big differences; but it does not mean to say that we should shape our tax system by the American system, but, in the overall, there has to be recognition of competitiveness. I do not think that we should do it in a way that puts Canadian businesses specifically in an uncompetitive position; but there are a lot of businesses which could be taxed, or taxed more than they are now, without harming them whatever in terms of their competitive position.

The Chairman: Are you sure that the deductibility of mortgages on two residences is still open under the U.S. tax reform? It was my understanding that that had been removed, so that you could claim it on only one.

Mr. McCambly: I thought it was more than two and they reduced it to two.

The Chairman: Perhaps you are right. I will check that.

Senator MacDonald (Halifax): Mr. McCambly, I am interested in your remarks with respect to the consumption tax. In the top paragraph on page 2 you indicate that the only assurance that you would require is that there be a meaningful tax credit to offset the pain. Other witnesses have indicated that for all practical purposes, when you get into that kind of thing, there can be no exceptions. But you have not indicated that. Your officers and research people do not come out and say that there should not be a tax on such essential things as food. You do not go that far. You say that if there is to be such a tax, let there be a clear assurance that there will be an offsetting tax credit. Would you agree with regard to a consumption tax that there should be no exceptions?

Mr. McCambly: First, I do not think we have to worry about such a tax, because it is such a political hot potato that I do not think a government could ever hope to bring it in. One thing that has eroded the value-added tax in Europe, and it could happen to a business-transfer tax or even a broad sales tax, is that they have hashed it up and decreased it in certain areas. We tried to stay away from making this point in our submission.

Senator Buckwold: I do not understand your point.

Mr. McCambly: I will try to be clear. Notwithstanding the politics, a tax on essential products would have to be returned in total to low-income individuals and returned in total to most

[Traduction]

s'exercer sur ce plan entre nos deux pays; mais, en définitive, il faut faire le bilan de la concurrence. En effet, certains facteurs font maintenant que les sociétés sont plus concurrentielles au Canada qu'aux États-Unis. Il ne faut pas non plus négliger la différence dans la valeur du dollar, ni s'imaginer qu'elle sera toujours la même, mais que l'assurance maladie soit assumée ici par le système fiscal et non, comme aux États-Unis, par les sociétés directement, représente, si j'ai bien compris, quelque 3,50 \$ l'heure. Il y a ainsi une foule de facteurs. Les Américains vont maintenant pouvoir se prévaloir de déductions hypothécaires. Bravo! Ils ont réduit ces déductions qui peuvent quand même porter sur deux résidences. Ce sont là de grosses différences, mais loin de croire que nous devrions pour autant modeler notre système fiscal sur le leur, attachons-nous plutôt à l'aspect concurrentiel. Il ne faut pas nécessairement léser sur ce point les sociétés canadiennes, mais beaucoup d'entre elles pourraient être imposées et même imposées encore davantage, sans que cela ne les défavorise.

Le président: Êtes-vous sûr que la possibilité de déduire les hypothèques de deux résidences est encore offerte aux États-Unis depuis la réforme fiscale? J'avais l'impression qu'elle n'existait plus, sinon pour une seule résidence.

M. McCambly: Je pensais au contraire qu'on avait réduit le nombre à deux.

Le président: Vous avez peut-être raison. Je vérifierai.

Le sénateur MacDonald (Halifax): Monsieur McCambly, j'ai retenu ce que vous avez dit au sujet de l'impôt de consommation. Au premier paragraphe de la page 2, vous dites que tout ce que vous exigeriez en garantie serait un crédit d'impôt important qui ferait oublier cette perte. D'autres témoins ont déclaré qu'ils ne pouvaient absolument pas y avoir d'exceptions. Ce n'est pas ce que vous avez indiqué. Vos employés et vos attachés de recherche ne sont pas arrivés à la conclusion que des produits aussi essentiels que les aliments ne devraient pas être imposés. Vous n'allez pas aussi loin. Tout ce que vous dites c'est que, s'il doit exister un tel impôt, vous souhaiteriez qu'on indique clairement à la population qu'il y aura un crédit d'impôt en compensation. Seriez-vous d'accord avec un impôt de consommation sans exceptions?

M. McCambly: Premièrement, ce sont là des craintes inutiles, à mon avis, parce que ce dossier politique est si controversé qu'aucun gouvernement n'irait même jusqu'à le sortir des tablettes. Si la taxe à la valeur ajoutée en Europe a perdu de sa valeur, ce qui pourrait bien arriver à une taxe de transfert commerciale ou même à une taxe de vente généralisée, c'est que les Européens l'ont fait augmenter sur ceci et diminué sur cela. Nous avons vraiment cherché à éviter ce sujet dans notre mémoire.

Le sénateur Buckwold: Je ne vous comprends pas.

M. McCambly: J'essayerai d'être clair. Peu importe les questions de politique, toute imposition des produits essentiels devra être entièrement redistribuée au gagne-petit et à la plu-

[Text]

middle-income people. To me this means, if you are talking of essential commodities and a broad sales tax, that the level of the tax credit would have to go from \$16,000 to \$45,000 or \$50,000, which is middle income.

The Chairman: Do you mean the level of income to qualify for the credit, not the amount of the credit?

Mr. McCambly: Yes. The only value in taxing something that is essential, such as food, is that people—and I will put myself in this position—who buy more expensive food pay a higher tax than other people. Maybe I should pay a tax on my food. However, there are others who clearly should not pay any tax on essential commodities. One of the things we are looking for here is how to get the wealthier people in Canada to pay more tax. Believe me, I am not advocating a tax on food, and I do not think that it will happen. I am saying that if there is any consideration for a broadly based consumer tax, then those on a much higher plateau of middle income must receive tax credits to offset the increase in those essential commodities brought on by the tax. I do not want to be misunderstood. I am not supporting a tax on food. I am merely dealing with what was laid out.

The Chairman: What about a tax on children's clothing?

Mr. McCambly: It is the same when you talk about food, shelter and clothing.

Senator Roblin: I once put a sales tax on heat. It did not last long. I had to take it off again.

Senator Buckwold: You could not stand the "heat".

The Chairman: They have put a sales tax on long distance telephone calls which seems to be sticking.

Mr. McCambly: It is a service.

The Chairman: Yet it is an essential part of the communication network we have today.

Senator Buckwold: Is there any lesson to be learned from the European experience where the value-added tax is a fact of life. There is no great benefit to lower-income people there, and people have learned to live with it.

The Chairman: Most countries have exemptions on essential items. I think food is exempted in just about all countries.

Mr. McCambly: Italy, for example, has all kinds of exemptions. After so many exemptions, there is not much point in going that route. In all good conscience, I think that some essential commodities should be exempt from any solid tax program. However, we will never get to a broad sales tax base until the government of the day establishes the tax credit, the level at which it becomes operative and how much it will be. This is what people need to look at, if there is ever to be any kind of acceptance of a broad-based sales tax.

Senator Buckwold: Would you rather see a continuation of the present system where we gradually work up to a sales tax of, say, 25 per cent? In the last few years, the existing tax has

[Traduction]

part des salariés moyens. À mon sens, s'il s'agit de toutes les marchandises essentielles et d'une taxe de vente généralisée, le crédit d'impôt devrait se situer entre 16 000 \$ et 45 000 \$ ou 50 000 \$, ce qui correspond au revenu moyen.

Le président: Vous parlez du niveau d'impôt donnant droit au crédit, et non du montant du crédit?

M. McCambly: Oui. Le seul mérite de taxer un produit essentiel, comme les aliments, c'est que ceux, dont moi-même, qui achètent des aliments plus coûteux payeront une taxe supérieure. Je devrais peut-être payer une taxe sur les aliments que je consomme. Toutefois, il y en a d'autres qui, de toute évidence, ne devraient payer aucune taxe sur les denrées essentielles. Nous sommes d'ailleurs ici pour trouver un moyen de faire payer davantage les Canadiens riches. Croyez-moi, je ne veux pas à tout prix une taxe sur les aliments et je ne pense pas qu'il y en ait jamais une. Tout ce que j'affirme, c'est que si on songeait à une taxe de consommation généralisée, il faudrait accorder un crédit d'impôt à un beaucoup plus grand nombre de salariés moyens pour compenser les hausses de prix de ces denrées essentielles, entraînées par l'impôt. Qu'on ne s'y méprenne pas. Je ne suis pas favorable à une taxe sur les aliments. Je m'en tiens simplement à ce qui a été exposé.

Le président: Que dire d'une taxe sur les vêtements d'enfant?

M. McCambly: La même chose vaut, qu'il s'agisse d'aliment, de logement et de vêtement.

Le sénateur Roblin: J'ai déjà proposé une taxe de vente, mais le débat n'a pas duré longtemps. J'ai dû l'enlever.

Le sénateur Buckwold: Vous ne pouviez pas supporter la confrontation.

Le président: Une taxe de vente a été imposée pour les appels interurbains et elle semble prendre.

M. McCambly: C'est un service.

Le président: Mais c'est un élément essentiel de notre réseau de communication actuelle.

Le sénateur Buckwold: Y a-t-il une leçon à tirer de l'expérience européenne où la taxe à la valeur ajoutée est un fait accompli. Les petits salariés n'en tirent pas grand chose, mais ils ont appris à s'en accommoder.

Le président: La plupart des pays exonèrent de la TVA certains produits essentiels. Je crois que c'est le cas pour les aliments dans presque tous les pays.

M. McCambly: En Italie, par exemple, on prévoit toutes sortes d'exonérations. Après tant d'exceptions, pourquoi continuer dans la même voie. En toute conscience, je crois qu'on devrait exempter certains produits essentiels de tout régime fiscal solide. Toutefois, nous ne parviendrons pas à élargir l'assiette de la taxe fédérale de vente tant que le gouvernement actuel n'établira pas le crédit d'impôt, le niveau auquel il s'applique et son importance. C'est sur ces questions qu'il faut se pencher si l'on veut que soit accepté un système de taxe de vente ayant une large assiette.

Le sénateur Buckwold: Songeriez-vous plutôt au maintien du système actuel où nous nous dirigeons graduellement vers une taxe de vente de 25 p. 100 par exemple? Au cours des der-

[Text]

gone from 8 per cent to 12 per cent on most items. The government has added one or two percentage points, and nobody has said very much about it. Although the present regime has introduced a tax credit, it is not that significant. Perhaps we should continue with this route. We have been following it for years, and it has been a great little milk cow. It is not a very fair tax, but it is an easy way of raising lots of money. So should we keep the present sales tax at the manufacturing level with all its inequities?

The Chairman: I think the witness has indicated that he is in favour of getting rid of that tax—that it creates problems for every exporter who faces competition.

Mr. McCambly: There are many things wrong with this tax. It is not broadly enough based. We have done a lot of research on the BTT, the business transfer tax. Our position is certainly different from that of John Bulloch's.

The Chairman: But you seem to be coming closer all the time to a consumption tax, whether it be a business-transfer tax, a value-added tax or whatever. Consumption is the very nature of each one of them.

Mr. McCambly: We tried to relate our remarks to the white paper. Essentially, we are saying that the tax base must be spread to a greater number of services, that the sales tax on manufactured goods is not broad enough. We looked particularly at the business-transfer tax or the value-added tax, which would account for anything in the economy to which value is added.

Senator Buckwold: Would you include lawyers' bills, doctors' bills and services such as restaurants and hotels under that tax? How far would you go? I am not trying to be critical here. I simply want to get your reaction.

Mr. McCambly: It is not so much a question of how far the tax should go as a question of what the limitations should be. For example, there should be limitations on doctors' bills. I do not look upon lawyers as being nearly as important as doctors. There are services that are presently going untaxed, and we feel that they should be taxed. It is the only way to spread the base.

Senator Buckwold: You seem to be heading in the direction of a business-transfer tax.

The Chairman: Or a VAT.

Senator Buckwold: It seems to me that he is moving more toward the business-transfer tax than the VAT.

Mr. McCambly: We do not take a position on one or the other. We tried to relate our remarks to the white paper. Sales and consumption raise a lot of problems. I do not think that a government would implement a comprehensive sales tax, even with the agreement of the provinces. Regardless of what kind of broad tax base we have, at some point somebody has to determine what essential services should not be included in the tax base. These exclusions should be put in place in such a way that afterwards they cannot be fooled with. For example, we could simply say that food, clothing and medicine are exempt. I am simply picking on things that would seem to be essential.

[Traduction]

nières années, la taxe est passée de 8 à 12 p. 100 sur la plupart des produits. Le gouvernement a ajouté un ou deux points de pourcentage et personne n'a beaucoup protesté. Bien qu'on ait introduit dans le régime actuel un crédit d'impôt, il n'est pas très important. Peut-être devrions-nous poursuivre la route que nous suivons depuis des années et qui a été notre petite corne d'abondance. Le régime n'est pas très équitable, mais nous permet de faire facilement beaucoup d'argent. Ainsi, devrait-on conserver cette taxe sur les ventes des fabricants malgré toutes ses lacunes?

Le président: Je crois que le témoin a convenu qu'il faudrait se débarrasser de cette taxe qui pose des problèmes à tous les exportateurs qui doivent soutenir une concurrence.

M. McCambly: Cette taxe comporte de nombreuses lacunes. Son assiette n'est pas assez large. Nous avons effectué beaucoup de recherches sur la taxe de transaction. Notre position est assurément différente de celle de John Bulloch.

Le président: Mais vous semblez vous rapprocher de plus en plus d'une taxe à la consommation, qu'il s'agisse d'une taxe de transaction, d'une taxe à la valeur ajoutée ou qu'importe. La consommation est la nature même de chacune d'entre elles.

M. McCambly: Nous avons essayé de limiter nos remarques au Livre blanc. Essentiellement, nous disons qu'un plus grand nombre de services devraient y être assujettis, que l'assiette de la taxe fédérale de vente sur les produits manufacturés est trop étroite. Nous avons surtout étudié la taxe de transaction ou la taxe à la valeur ajoutée qui s'appliquerait à tout ce à quoi dans l'économie une valeur est ajoutée.

Le sénateur Buckwold: Y incluriez-vous les factures d'avocats, de médecins et de services comme les restaurants et les hôtels? Jusqu'où iriez-vous? Je n'essaie pas de critiquer. Je veux simplement connaître votre réaction.

M. McCambly: Il ne s'agit pas tant de savoir jusqu'où la taxe devrait aller, mais quelles devraient être les limites. Par exemple, il faudrait imposer des limites dans le cas des factures de médecin. Les avocats pour moi ne sont pas aussi importants que les médecins. Il y a à l'heure actuelle des services non taxés qui devraient l'être selon nous. C'est la seule façon d'élargir l'assiette.

Le sénateur Buckwold: Vous semblez vous diriger vers une taxe de transaction.

Le président: Ou une TVA.

Le sénateur Buckwold: J'ai l'impression qu'il se dirige davantage vers la taxe de transaction plutôt que la TVA.

M. McCambly: Nous ne sommes pas partisan de l'une ou de l'autre. Nous avons essayé de commenter le Livre blanc. Les ventes et la consommation soulèvent quantité de problèmes. Je ne crois pas qu'un gouvernement appliquerait une taxe de vente générale, même avec l'accord des provinces. Peu importe l'envergure de l'assiette fiscale, il faudra qu'à un certain moment quelqu'un décide quels services essentiels seront exclus de l'assiette fiscale. Il faudrait qu'on ne puisse par la suite y toucher. Par exemple, nous pourrions exclure tout simplement les aliments, les vêtements et les médicaments. Je choisis simplement des choses qui sembleraient des produits

[Text]

Of course I do not want to be limited to that list, but that is a beginning.

What we are attempting to do is to look more at the broad picture of taxation and determine how generally to improve the tax base, spread the load and make it more fair.

The Chairman: You realize, of course, that every time you make an exemption you must push up the rate. You understand that?

Mr. McCambly: Not necessarily, Mr. Chairman, because what we are talking about, to start with is expanding the base. At the present time, our base is too narrow, but if we expand that base that gives us a lot more flexibility.

The Chairman: Of course you must remember that one of the reasons for broadening the base and increasing the tax flow by way of business-transfer tax, VAT, consumption tax or whatever, is to offset what will be given away in phase one by way of lower rates for both personal and corporate taxes. In other words, there is a big hole that must be filled. If it is your opinion that the flow is not going to be higher on the second trunk, I think you are wrong. There is no question that the revenue flow will have to increase beyond the manufacturers' sales tax in order to offset that which has been given away under phase one.

Mr. McCambly: Yes, Mr. Chairman, but a lot of the benefits by way of tax reduction under phase one went to the high-income bracket—for example, the \$100,000 capital gains exemption. Granted, there was some limitation on the \$500,000 capital gains exemption originally announced, but that category is still there. Also, with respect to the change in the tax brackets, it was in the higher-income brackets that the substantial reductions were made. In other words, those benefits were gained by the higher-income tax brackets, so, if we are looking at increasing the tax load, perhaps we had better look to those who have the money when it comes to picking up a lot of that increase.

The Chairman: I am sure we will hear evidence from some witnesses that high tax rates, per se, do not increase tax revenues.

Senator Buckwold: Mr. Chairman, I must agree with the witness that we are not really gaining equity with these new proposals; that, in fact, the wealthy are not bearing as much of the burden as they probably should. It is true that the very poor are gaining some relief, but it is that great block of middle-class taxpayers that has the problem with the tax reform bill that is before us now, and I do not know how we are going to solve it.

Senator Roblin: Perhaps we should not be arguing amongst ourselves here, but it seems to me that we should not forget that in phase two when the sales tax—or whatever it is called—is introduced, there will be a further reduction in personal income taxes tied in with that sales tax, or whatever,

[Traduction]

essentiels. Il va sans dire que je ne veux pas me limiter à cette liste, mais c'est un début.

Ce que nous tentons de faire, c'est de nous pencher davantage sur l'ensemble du régime fiscal et de déterminer comment en améliorer l'assiette, répartir le fardeau et rendre le régime plus équitable.

Le président: Vous vous rendez compte, il va sans dire, que toutes les fois que vous faites une exception, il vous faut augmenter le taux. Vous comprenez cela?

M. McCambly: Pas nécessairement, monsieur le président, parce que ce dont nous parlons, au départ, c'est d'élargir l'assiette. A l'heure actuelle, en élargissant cette base si étroite, nous aurons beaucoup plus de souplesse.

Le président: Vous devez naturellement vous rappeler que si nous élargissons l'assiette et que nous augmentons les rentrées fiscales au moyen d'une taxe de transaction, d'une TVA ou d'une taxe à la consommation ou qu'importe, c'est notamment pour rattraper ce dont nous ferons cadeau lors de la première étape de la réforme, en diminuant les taux tant de l'impôt des particuliers que de celui des sociétés. Autrement dit, il nous faut combler un écart important. Si vous croyez que les rentrées ne seront pas plus élevées lors de la deuxième manche, je crois que vous avez tort. Il n'y a pas de doute que les rentrées fiscales devront être plus élevées que le produit de la taxe sur les ventes des fabricants pour compenser les pertes occasionnées lors de la première étape de la réforme.

M. McCambly: Oui, monsieur le président, mais une grande partie des avantages découlant de la diminution de l'impôt lors de la première étape ont profité aux gros contribuables. Par exemple, l'exemption de 100 000 \$ au titre des gains en capital. D'accord, on a limité l'exonération des gains en capital qui devait être de 500 000 \$ à l'origine, mais on a maintenu cette catégorie. En outre, en ce qui concerne les nouvelles tranches fiscales, ce sont les gros contribuables qui ont obtenu les réductions importantes. Autrement dit, ce sont les gros contribuables qui ont profité de ces avantages. Si nous songeons donc à élargir l'assiette fiscale, il vaudrait peut-être mieux nous tourner vers ceux qui disposent des capitaux lorsqu'il s'agira d'assumer une bonne partie de cette augmentation.

Le président: Je suis sûr que nous entendrons des témoins qui soutiendront que les taux élevés d'imposition n'augmentent pas nécessairement les revenus fiscaux.

Le sénateur Buckwold: Monsieur le président, je dois convenir avec le témoin que ces nouvelles propositions n'instaurent pas vraiment l'équité; qu'en fait les riches n'assument pas le fardeau autant qu'ils le devraient. Il est vrai que les plus démunis y gagnent un peu, mais ce sont les contribuables de la classe moyenne qui écopent du projet de réforme fiscale que nous étudions maintenant et je ne sais pas comment nous résoudrons le problème.

Le sénateur Roblin: Peut-être ne devrions-nous pas discuter entre nous ici, mais il me semble que nous ne devrions pas oublier qu'à la deuxième étape, lorsque la taxe de vente—peu importe le nom qu'on lui donne—sera introduite, elle sera accompagnée d'une autre baisse des taux d'imposition qui lié à qui visera plus précisément ce groupe de contribuables tou-

[Text]

which will zero in more specifically on this middle-income group that we are worried about at the present time.

Senator Buckwold: Usually we never look past the first stage with respect to taxes.

The Chairman: In any event, what Senator Roblin is saying is that that is the concept that is laid out in the white paper. In other words, phase two will increase revenues significantly, and part of that significant increase will be channelled into the middle-income group, whether it is by way of reduced rates or greater credits. In any event, that is the concept.

Senator Roblin: However, the witness has made an essential point and that is that you must broaden the base of your sales tax in order to get any system to work well.

The Chairman: Supplementary questions have taken Senator MacDonald a long way. Senator MacDonald, do you wish to continue?

Senator MacDonald (Halifax): No thank you, Mr. Chairman.

Senator Buckwold: Before the witness leaves us, I want to say that I hope this committee has something to say on the elimination of the employees' expense allowance. There might be justification for a reduction in that allowance, but to eliminate it, I think, is an unfair burden on working people who have expenses related to their jobs with respect to special clothing, equipment and all kinds of other things.

Senator Roblin: You must take into account the calculation here, because, while that exemption is removed, the fact that the general level of taxation is reduced for some people has a bearing on that.

Senator Buckwold: In that event, we are back with the middle-income group who really are not benefiting much.

The Chairman: Senator Buckwold, I think we have the point that you have made.

Mr. McCambly, I take it from your evidence that you believe that tax reform is essential?

Mr. McCambly: Yes, Mr. Chairman.

The Chairman: I take it that you also believe that tax reform is required in the three areas: corporate, personal and sales tax; is that correct?

Mr. McCambly: I would not like to use the word "sales", but there is need for some form of broad-based tax such as VAT or something like that.

The Chairman: In other words, the manufacturers' sales tax, as it is now called, must go somewhere.

You made some reference to credits and you seemed to have some difficulty with them. Are you in favour of deductions, rather than credits?

Mr. McCambly: In my opinion, Mr. Chairman, tax credits are a much more equitable way of redistributing wealth. One of the key points, as we said right off the bat, is that one of the

[Traduction]

chant des revenus moyens dont nous nous inquiétons à l'heure actuelle.

Le sénateur Buckwold: Habituellement nous n'étudions jamais plus loin que la première étape en ce qui concerne les taxes.

Le président: De toute façon, ce que dit le sénateur Roblin, c'est qu'il s'agit du concept dont on parle dans le Livre blanc. Autrement dit, cette deuxième étape permettra d'augmenter énormément les revenus dont une partie sera canalisée vers la classe moyenne, soit au moyen d'un abaissement des taux ou d'une augmentation des crédits. De toute façon, c'est l'idée.

Le sénateur Roblin: Toutefois, le témoin a fait ressortir un point essentiel: le succès de tout système dépend de l'élargissement de l'assiette de la taxe de vente.

Le président: Les questions supplémentaires ont mené bien loin le sénateur MacDonald. Sénateur MacDonald, voulez-vous continuer?

Le sénateur MacDonald (Halifax): Non merci, monsieur le président.

Le sénateur Buckwold: Avant que le témoin nous quitte, permettez-moi de dire que j'espère que ce Comité a son mot à dire sur la suppression de la déduction pour les dépenses relatives à un emploi. Il se peut qu'on soit justifié de la diminuer, mais il est injuste selon moi de la supprimer pour les travailleurs qui doivent engager des dépenses au titre de leur emploi, qu'il s'agisse de vêtements spéciaux, d'équipement et de toutes sortes d'autres choses.

Le sénateur Roblin: Vous devez tenir compte du calcul ici étant donné que, alors qu'on supprime cette exemption, l'abaissement du taux général d'imposition pour certaines personnes a un effet là-dessus.

Le sénateur Buckwold: Dans ce cas, nous revenons aux contribuables à revenu moyen qui ne profitent vraiment pas beaucoup de cette réforme.

Le président: Sénateur Buckwold, je crois que nous avons compris votre point.

Mr. McCambly, si je comprends bien vous croyez qu'une réforme du régime fiscal s'impose?

M. McCambly: Oui, monsieur le président.

Le président: Et si je vous comprends toujours bien, cette réforme s'impose dans trois domaines: l'impôt des sociétés, l'impôt des particuliers et la taxe de vente?

M. McCambly: Je n'aimerais pas le mot «ventes», mais il nous faut une taxe dont l'assiette sera élargie comme une TVA ou quelque chose du genre.

Le président: Autrement dit, la taxe sur les ventes des fabricants, comme on l'appelle à l'heure actuelle doit aller quelque part.

Vous avez parlé des crédits et vous avez semblé entretenir des doutes à leur sujet. Penchez-vous du côté des déductions plutôt que des crédits?

M. McCambly: À mon avis, monsieur le président, les crédits d'impôt permettent de redistribuer plus équitablement la richesse. L'un des éléments clés, comme nous l'avons dit au

[Text]

functions of the tax system is, in some way, to provide for the redistribution of wealth. You cannot do that with a tax deduction but you can do it with a tax credit.

The Chairman: Therefore, you are in favour of the conversion from deductions to credits?

Mr. McCambly: Essentially, it is a move in the right direction. However, as I said, the removal of the tax deductions detailed in the white paper is not compensated for by the tax credits that were granted, particularly to the middle-income group.

The Chairman: That touches upon the very point that Senator Roblin raised that, if we are to make this revenue neutral and change these credits by making them more generous, we must find some revenue somewhere. Furthermore, soaking the rich is not necessarily a solution, because there are not enough of them. All of the statistics will show you that there are not enough rich people to do that.

Mr. McCambly: Perhaps we could take one area that I think needs to be treated a little differently when we are talking about tax exemption versus credit, and that is the employment-related expense.

The Chairman: Are you referring to the \$500?

Mr. McCambly: Yes. There are other areas where I think that must be neutral if you are going from deduction to credit.

The Chairman: What about the \$1,000 investment-income deduction? There are a lot of elderly people and others who have revenue from Canada Savings Bonds, et cetera. Besides their homes, perhaps that is the only nest egg that they possess. What about that one?

Mr. McCambly: Mr. Chairman, that is a different matter and, in my opinion, you cannot put it in the same basket because those in the very low income group do not have \$1,000 of interest that they can deduct; therefore, that does not relieve the need for a tax credit.

The Chairman: However, they might have \$500. As you know, the white paper advocates the elimination of that deduction completely.

Mr. McCambly: Yes, I know, but you are talking about \$500 of income.

The Chairman: Yes.

Mr. McCambly: In order to generate that kind of revenue, you would need to have \$5,000 or more in an account that is earning pretty good interest.

Senator Buckwold: Do we have some statistics? I am thinking particularly of a statistic as to what percentage of people in the lowest income categories claim an investment-tax credit of \$1,000 or \$500, or whatever it may be. I am wondering, Mr. Chairman, if there is a statistic that is broken down by category or by income level?

The Chairman: Yes, we have some statistics here.

[Traduction]

départ, c'est que l'un des rôles du régime fiscal consiste, à certains égards, à redistribuer la richesse, ce qui ne peut se faire qu'au moyen d'un crédit d'impôt.

Le président: Vous préconisez donc l'abandon des déductions au profit des crédits?

M. McCambly: Essentiellement, c'est un pas dans la bonne direction. Toutefois, comme je l'ai dit, la suppression des déductions fiscales proposée dans le Livre blanc n'est pas compensée par les crédits d'impôt accordés, en particulier dans le cas des contribuables à revenu moyen.

Le président: Cela nous ramène précisément au point soulevé par le sénateur Roblin, c'est-à-dire que si nous voulons modifier ces crédits et les rendre plus généreux tout en laissant les recettes intactes, il nous faudra prendre l'argent quelque part. En outre, le fait de faire payer les riches n'est pas nécessairement une solution, parce que ceux-ci ne sont pas assez nombreux. Toutes les statistiques montrent que le nombre de riches n'est pas suffisant pour que nous puissions nous permettre de faire cela.

M. McCambly: Peut-être pourrions-nous prendre un cas qui, à mon avis, mérite d'être traité un peu différemment lorsque vient le temps de comparer l'exemption fiscale au crédit d'impôt. Je veux parler ici des dépenses relatives à un emploi.

Le président: Faites-vous référence à la déduction de 500 \$?

M. McCambly: Précisément. Il y a d'autres cas où, à mon avis, le remplacement de la déduction par un crédit d'impôt ne devrait pas faire de différence.

Le président: Que dire de la déduction de 1 000 \$ pour revenus de placement? Il y a beaucoup de gens âgés et autres qui touchent des intérêts d'obligations d'épargne du Canada, etc. Mises à part leur maison, peut-être n'ont-ils aucun autre bien. Qu'en pensez-vous?

M. McCambly: Monsieur le président, cet exemple n'a rien à voir et, à mon avis, la comparaison ne tient pas puisque les contribuables appartenant à la tranche de revenu la moins élevée n'ont pas 1 000 \$ d'intérêt à déduire. Par conséquent, cela ne change rien à l'utilité du crédit d'impôt.

Le président: Ils peuvent quand même avoir 500 \$. Comme vous le savez, le Livre blanc préconise la suppression pure et simple de cette déduction.

M. McCambly: Oui, je sais, mais vous parlez ici de 500 \$ de revenu.

Le président: C'est exact.

M. McCambly: Pour toucher un tel montant en intérêts, vous devez avoir placé au moins 5 000 \$ à un très bon taux.

Le sénateur Buckwold: Avons-nous des statistiques à ce sujet? Je veux parler ici de statistiques quant au pourcentage de contribuables à faible revenu qui déclarent des revenus de placement de 1 000 \$ ou 500 \$. Je me demande, monsieur le président, s'il n'y a pas des statistiques qui pourraient nous fournir ces données par catégorie ou par niveau de revenu?

Le président: Oui, nous avons ici certaines statistiques.

[Text]

Senator Buckwold: It would be interesting to hear that statistic, Mr. Chairman.

The Chairman: In the income class of under \$10,000, some 30 per cent have some investment income. In other words, approximately one-third of the people in that category have income.

Senator Buckwold: Does it say how much?

The Chairman: The average is \$592. That situation arises largely because, over the years, elderly people have developed some savings. They put the majority of those savings into Canada Savings Bonds or guaranteed investment accounts or banks, where they are covered by deposit insurance. The statistics we have for 1984 show that 29.6 per cent of taxpayers in the under \$10,000 category have an average amount of investment income of \$592.

Senator Roblin: At those income levels, how many of them pay any taxes?

The Chairman: The source for those statistics is a document entitled "Revenue Canada, Taxation 1986, Taxation Statistics". The people surveyed are those people who are paying taxes.

Mr. McCambly: What is your question?

The Chairman: You said you were in favour of transferring deductions to credits, with one exception. That exception was the employment deduction of \$500. According to these statistics, approximately one-third of the people making very little money are utilizing half of the total deductions. What is the position of the Canadian Federation of Labour?

Mr. McCambly: On that specific issue I do not think we have a position. It appears to me that there should be some incentive for saving. The employment deduction of \$500 is an incentive to have relatively minimal savings. I do not know what the cost of that is.

The Chairman: We have that number. I was amazed because it is quite high.

Mr. McCambly: The only problem with it is that it is exactly the same for both low-income people and high-income people. Someone with a lot of money can deduct that first \$1,000. It is worth a lot more to them than it is to someone who has minimal savings. If we are talking about fairness, in some way you have to relate to what those higher-income people are going to be paying relative to the benefits they will receive.

The Chairman: The reason you are converting deductions to credits is to introduce more progressivity and thus, deal with the points you have made in your brief.

[Traduction]

Le sénateur Buckwold: Il serait intéressant un jour de voir ce que disent ces statistiques, monsieur le président.

Le président: Dans la catégorie des contribuables ayant un revenu de moins de 10 000 \$, 30 p. 100 ont déclaré avoir eu des revenus de placement. En d'autres termes, environ le tiers des contribuables appartenant à cette catégorie ont effectivement eu des revenus de placement.

Le sénateur Buckwold: Le montant de ces revenus est-il précisé?

Le président: La moyenne s'élève à 592 \$. Cette situation s'explique en grande partie par le fait qu'avec les années, les gens âgés ont accumulé certaines économies. Ils ont investi l'essentiel de leurs économies dans des obligations d'épargne du Canada ou dans des comptes de placement garanti protégés par une assurance-dépôt. Selon les statistiques que nous avons pour 1984, 29,6 p. 100 des contribuables dont le revenu était inférieur à 10 000 \$ ont déclaré des revenus de placement de 592 \$ en moyenne.

Le sénateur Roblin: A ces niveaux de revenu, quelle est la proportion de contribuables qui paient de l'impôt?

Le président: Ces statistiques sont tirées d'un document intitulé «Revenu Canada. Impôt 1986, Statistique fiscale». Les personnes interrogées sont toutes des personnes qui paient de l'impôt.

M. McCambly: Quelle est votre question?

Le président: Vous dites que vous êtes favorable au remplacement des deductions par des crédits, à une exception près. Cette exception est la déduction de 500 \$ pour les dépenses relatives à un emploi. Selon ces statistiques, environ le tiers des personnes qui gagnent peu d'argent se prévalent de la moitié de cette déduction. Quelle est la position de la Fédération canadienne du travail?

M. McCambly: Sur cette question précise, je ne pense pas que nous ayons une position. Il me semble qu'il devrait y avoir certains incitatifs à l'épargne. La déduction de 500 \$ pour les dépenses relatives à un emploi constitue une incitation à épargner un minimum. J'ignore ce que cette déduction entraîne comme coûts pour le gouvernement.

Le président: J'ai vu ce chiffre et je vous assure qu'il est assez impressionnant.

M. McCambly: Le problème avec cette déduction, c'est qu'elle est exactement la même pour les personnes à faible revenu que pour les personnes à revenu élevé. Quelqu'un qui a beaucoup d'argent peut déduire ses premiers 1 000 \$ d'intérêts. Cette déduction représente beaucoup plus pour cette personne que pour celle qui a de modestes économies. Pour être équitable, la réforme fiscale doit assurer un certain équilibre entre ce que les contribuables à revenu élevé vont devoir payer et les avantages qu'ils vont tirer du régime.

Le président: Si vous êtes favorable au remplacement des deductions par des crédits, c'est que vous estimez, comme vous l'avez expliqué dans votre mémoire, que cela va rendre le régime plus progressif.

[Text]

Do I understand that you believe that the Income Tax Act should be amended to encourage equity financing instead of debt financing by corporations?

Mr. McCambly: Yes. It is our opinion that the equity-debt ratio in Canada is too high on the debt side. As a matter of fact, I have been involved quite heavily with the International Trade Advisory Committee, and I have grappled with some of the problems that Canadian business might be confronted with if they are going to create new jobs in the event of an agreement being put together.

The debt-equity ratio is approximately 80 per cent in Canada and 50 per cent in the United States.

The Chairman: Lately we have improved, but, nevertheless, I am happy to hear you say that.

How do you reconcile that with your view that there should be an incentive for people to buy equities? For instance, you seem to feel that even \$100,000 of capital gains over a lifetime is too high. If we are going to sell equities, we had better find people who have some incentive, particularly in light of the events of the last week and a half. You cannot have it both ways. If Canadian equities have a high proportion of the capital of Canadian corporations, you will have to sell to somebody.

Mr. McCambly: That is right.

The Chairman: You have to give them some incentive to buy.

Mr. McCambly: In fact, there should be greater use of potential tax breaks by working people to be involved in equity participation. You do not necessarily have to encourage equity by a capital gains exemption with no direction. There has been encouragement through the tax system for the write-off of interest on debt to a level that encourages more debt.

So it is a question of making some conversions to give more incentive for equity rather than debt.

The Chairman: If I may say, people who have looked at your brief believe that, overall, there is a significant bias against equity investment. In other words, under tax reform in certain tax brackets it is better to have interest than to have dividends or capital gains.

The Investment Dealers Association will be appearing before the committee. I have read their brief. Their belief is that there is a significant bias against equity investment. I am happy to see that you are in favour of rectifying that in some way. You are also in favour of broadening the law so that working people can take advantage of it to a greater degree than they have up to the present time.

[Traduction]

Dois-je comprendre que vous préconisez la modification de la Loi de l'impôt de façon à encourager le financement du capital-actions plutôt que le financement de la dette par les sociétés?

M. McCambly: Précisément. Nous croyons qu'au Canada, l'endettement est disproportionné par rapport au capital-actions. En fait, j'ai participé étroitement aux travaux de l'International Trade Advisory Committee, et j'ai pu ainsi me rendre compte de certains des obstacles que vont rencontrer les entreprises canadiennes au moment de créer des emplois, advenant la signature d'une entente.

Le rapport entre la dette et le capital-actions est d'environ 80 p. 100 au Canada et de 50 p. 100 aux États-Unis.

Le président: Notre position s'est quelque peu améliorée récemment, mais je suis néanmoins heureux d'entendre ces chiffres.

Dans ce cas, pourquoi êtes-vous d'avis qu'il faudrait inciter les contribuables à participer au capital-actions? Par exemple, vous semblez dire qu'un montant de 100 000 \$ de gains en capitaux serait trop élevé même pour l'ensemble d'une vie. Si nous voulons vendre du capital-actions, il faut susciter un intérêt, en particulier si l'on se fie aux événements des dix derniers jours. Si les sociétés canadiennes doivent être en majorité financées par du capital-actions canadien, il faut trouver quelqu'un pour acheter ces actions.

M. McCambly: C'est exact.

Le président: Vous devez trouver des moyens pour inciter les contribuables à acheter.

M. McCambly: En fait, il faudrait exploiter davantage les différents dégrèvements fiscaux possibles pour inciter les travailleurs à participer aux capital-actions de leur entreprise. L'exemption pour gains en capitaux n'est pas la seule solution possible à cet égard. Le régime fiscal a déjà permis la déduction des intérêts versés sur une dette au point d'encourager l'endettement.

Il s'agit donc de procéder à certaines transformations pour encourager davantage la participation au capital-actions plutôt que l'endettement.

Le président: Puis-je me permettre de vous signaler que ceux qui ont pris connaissance de votre mémoire ont eu l'impression que, dans l'ensemble, il s'en dégageait un préjugé défavorable à l'égard de l'investissement dans le capital-actions. En d'autres termes, en vertu de la réforme fiscale, il est plus avantageux, pour les contribuables appartenant à certaines tranches de revenu, d'avoir des revenus d'intérêts plutôt que des dividendes ou des gains en capitaux.

L'Association des courtiers en valeurs mobilières doit comparaître devant le Comité. J'ai pris connaissance de son mémoire. Elle aussi estime que l'investissement dans le capital-actions fait nettement l'objet d'un préjugé défavorable. Je suis heureux de constater que vous êtes favorable à l'idée de corriger cette situation de quelque façon. Vous souscrivez également à l'idée d'élargir la portée de la loi de façon à permettre aux travailleurs d'en tirer profit plus qu'ils ne l'ont fait jusqu'ici.

[Text]

Mr. McCambly: Yes. I have not read the Investment Dealers Association brief, so I am not totally familiar with it. However, in general, that is our position. Some of the members of the House of Commons Finance Committee almost fell off their chairs when they saw that.

The Chairman: I am not falling off my chair. I am glad that you are taking that position, and I compliment you on it. I think it is required, if there is going to be a competitive industry in Canada.

Mr. McCambly: We have to have it if we are going to expand industry.

The Chairman: You have made a suggestion in your brief that severance pay should not be looked upon as income, but should be looked upon as a capital gain. I am not sure I understand that.

Mr. McCambly: The capital gain comment was perhaps being facetious. However, severance pay provided by an employer to try to compensate someone who is in an adjustment period has been seen to be a bar to unemployment insurance and has been taxable. We are of the opinion that it should be nontaxable. If an employer is prepared to assist someone to in adjust with a severance pay transaction, it should be nontaxable. However, there should be a cap on it.

The Chairman: You are not talking about the golden handshake?

Mr. McCambly: No, I am not.

The Chairman: Do you not think that the level of severance pay takes into account, in most cases, the fact that it is looked upon as income? Quite often severance pay is a negotiated item.

Mr. McCambly: Yes.

The Chairman: In my experience, in the negotiations it is recognized as an income situation. You are suggesting it would be tax free.

Mr. McCambly: Yes, with a cap.

Senator Buckwold: I thought he said there should be capital gains tax on it.

The Chairman: He said that that was being facetious.

Mr. McCambly: In Ontario there is a maximum of eight weeks' pay on severance pay, which may be appropriate. Throughout this land and throughout all the developed countries of the world we are running into an extremely rapid transition from technological change, with the problems that flow from that. We ought not to have taxation and support systems that prevent or preclude business from working with labour to try to make adjustments without putting someone in an awkward position.

Recently, while over in Sweden, I noticed that the private sector unions were totally supportive of technological change

[Traduction]

M. McCambly: C'est exact. Je n'ai pas pris connaissance du mémoire de l'Association des courtiers en valeurs mobilières, je n'en connais donc pas bien la teneur. Toutefois, c'est là notre position en général. Certains des membres du Comité des finances de la Chambre des communes ont failli tomber de leur chaise lorsqu'ils ont constaté cela.

Le président: Je ne suis pas tombé de ma chaise. Je suis heureux que vous ayez adopté cette position et je vous en félicite. Je pense que cela est nécessaire si nous voulons avoir une industrie concurrentielle au Canada.

M. McCambly: Cela est également nécessaire si nous voulons prendre de l'expansion.

Le président: Vous avez proposé dans votre mémoire de ne plus considérer les indemnités de cessation d'emploi comme un revenu, mais plutôt comme un gain en capital. Je ne suis pas sûr de bien vous comprendre.

M. McCambly: Le commentaire relatif au gain en capital était peut-être une blague. Toutefois, l'indemnité de cessation d'emploi versée par l'employeur pour faciliter la période de transition de l'employé mis à pied a toujours été perçue comme une mesure qui retardait le versement des prestations d'assurance-chômage et comme un montant d'argent imposable. Nous sommes d'avis que cette indemnité ne devrait pas être imposable. Si un employeur est prêt à aider quelqu'un à s'adapter à sa nouvelle situation en lui versant une indemnité de cessation d'emploi, cette indemnité ne devrait pas être imposable. Toutefois, elle ne devrait pas dépasser un certain maximum.

Le président: Vous ne parlez pas ici des gratifications de fin de services?

M. McCambly: Non.

Le président: Ne croyez-vous pas que le montant de l'indemnité tient compte, dans la plupart des cas, du fait que ce versement sera considéré comme un revenu? Assez souvent, le montant des indemnités de cessation d'emploi est négocié.

M. McCambly: C'est exact.

Le président: Selon mon expérience des négociations, cette question fait partie des clauses salariales. Vous suggérez que ces indemnités ne soient pas assujetties à l'impôt.

M. McCambly: Oui, sous réserve d'un montant maximal.

Le sénateur Buckwold: Je croyais que vous aviez dit qu'elles devraient être imposées comme un gain en capital.

Le président: Il a indiqué que c'était une blague.

M. McCambly: En Ontario, l'indemnité de cessation d'emploi ne peut dépasser l'équivalent de huit semaines de traitement. Ça me semble raisonnable. D'un bout à l'autre du pays et dans l'ensemble des pays industrialisés, nous traversons une période de transition extrêmement rapide due à l'évolution technologique et aux problèmes qui lui font cortège. Notre régime fiscal devrait permettre aux entreprises de négocier des indemnités avec les travailleurs sans mettre personne dans l'embarras.

Lors d'un récent séjour en Suède, j'ai constaté que les syndicats du secteur privé, étaient tout à fait favorables à l'évolution

[Text]

but did not support losing companies. There, they also have provisions to ensure that those affected by technological change were transferred, retrained or were given other employment opportunities. They are not worried about that. If a single enterprise in Canada wanted to help workers regarding severance arrangements, and so forth, that enterprise would be hammered by everyone. That is one example of what we ought not to be doing in terms of encouraging a smooth transition when adjustments are needed.

The Chairman: Honourable senators, since there are no further questions of the witnesses, I wish to thank them for coming forward and giving us their points of view.

Mr. McCambly: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: The next witness is Mr. Garry Neil, General Secretary, Alliance of Canadian Cinema, Radio and Television Artists. The committee received a written submission from the Alliance dated September 10, and I understand that Mr. Neil has an opening statement to make.

Mr. Garry Neil, General Secretary, Alliance of Canadian Cinema, Radio and Television Artists: Yes, I do, Mr. Chairman.

The Chairman: Then, I ask that the members of the committee withhold their questions until Mr. Neil has completed his opening comments.

Before you commence, let me thank you for accommodating the witnesses from the Canadian Federation of Labour. They have a previous commitment. Thank you for accommodating them and for accommodating the committee.

Mr. Neil: You are welcome, Mr. Chairman. Unfortunately, the president of the Alliance, Mr. Marrocco, is unable to attend today due to work opportunities, and Mr. Peter Cochrane, the vice president, is ill.

ACTRA is a union of approximately 9,000 professional performers, writers and broadcast journalists working in Canada's recorded media, primarily in English. In 1987, the situation of Canada's performers and writers is far from ideal. The opportunities for practising the craft in film and television are certainly not great, and because of the intermittent nature of the work assignments, the annual income is not high. When performers are between assignments, there is no safety net waiting to catch them, other than those we have managed to build up for ourselves.

In most western countries, creators are treated as a natural resource and are nurtured and developed. After all, a nation's cultural health is vital to the overall well-being of a society. In most societies, artists occupy a special place; unfortunately, in our perception, such is not the case in Canada.

Once more, we believe that all Canadians lose in this less-than-perfect world. On our television screens there is an overwhelming preponderance of non-Canadian programming.

[Traduction]

technologique mais n'appuyaient pas les entreprises déficitaires. Si les travailleurs ne s'inquiètent pas des conséquences de l'évolution technologique, c'est qu'il existe dans ce pays des dispositions qui permettent le transfert, le recyclage ou l'affectation à d'autres postes des travailleurs mis à pied par suite de changements technologiques. Si une seule entreprise au Canada s'avise d'aider ses travailleurs en leur versant, par exemple, une indemnité de cessation d'emploi, elle est prise à partie de tous côtés. C'est là un exemple de situation où nous ne facilitons pas une transition sans heurt lorsqu'un réaménagement est nécessaire.

Le président: Honorables sénateurs, comme nous n'avons pas d'autres questions à poser aux témoins, j'aimerais les remercier d'être venus ici aujourd'hui pour nous faire part de leur point de vue.

M. McCambly: Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: Le prochain témoin est M. Garry Neil, secrétaire général, Alliance of Canadian Cinema, Radio and Television Artists. Le Comité a reçu de l'Alliance un mémoire en date du 10 septembre, et je crois savoir que M. Neil a un exposé préliminaire à faire.

M. Garry Neil, secrétaire général, Alliance of Canadian Cinema, Radio and Television Artists: C'est exact, monsieur le président.

Le président: Je demanderais donc aux membres du Comité d'attendre que M. Neil ait terminé son exposé préliminaire avant de poser leurs questions.

Avant de commencer, permettez-moi de vous remercier d'avoir permis aux témoins de la Fédération canadienne du travail de comparaître avant vous vu qu'ils avaient un autre engagement. Vous leur avez rendu service et à nous aussi.

M. Neil: Il n'y a vraiment pas de quoi, monsieur le président. Malheureusement le président de l'Alliance, M. Marrocco, a été dans l'impossibilité de venir témoigner aujourd'hui en raison d'obligations professionnelles, et M. Peter Cochrane, notre vice-président, est malade.

L'ACTRA est un syndicat regroupant environ 9 000 artistes, écrivains et journalistes professionnels travaillant au Canada dans le milieu de la presse parlée, principalement anglophone. En 1987, la situation des artistes et des écrivains canadiens est loin d'être idéale. En plus d'avoir peu d'occasions de pratiquer leur art, que ce soit dans le domaine du cinéma ou de la télévision, leur revenu annuel, en raison de la nature intermittente de leurs engagements. Entre deux contrats, les artistes ne jouissent d'aucune protection financière, mise à part celle qu'ils ont pu se constituer en amassant quelques économies.

Dans la plupart des pays occidentaux, les créateurs sont traités comme une ressource naturelle qu'il convient de faire croître et grandir. Après tout, la santé culturelle d'un pays est essentielle au bien-être de l'ensemble de la société. Dans la plupart des sociétés, les artistes occupent une place de choix, malheureusement, cela ne semble pas être le cas au Canada.

Une fois de plus, nous estimons que tous les Canadiens sont perdants dans ce monde moins que parfait. Nos écrans de télévision diffusent une grande majorité d'émissions non canadiennes.

[Text]

While we spend over 50 per cent of our viewing time watching drama, less than 5 per cent of what we can choose on our screens is Canadian. Less than 3 per cent of the time in our cinemas is devoted to Canadian movies, but dramatic production is vital to a healthy cultural environment.

It is extremely expensive in 1987 to produce television and movies, and when one lives in a small market such as Canada, so close to a huge and rather irresistible neighbour to the south, it is simply not possible for the free market to generate an adequate supply of materials. It cannot because it does not make basic economic sense. While it is certainly true that some projects will give a return on investment, when taken as a whole, the industry in Canada simply does not recoup that investment. As a result, over the years Canadians have supported measures which encouraged the production and distribution of Canadian programming and those who create that programming.

Those measures have taken various forms, from direct assistance to individual artists through organizations such as the Canada Council, to direct assistance to the production industry through organizations such as Telefilm Canada. They also come in various indirect methods, such as the CRTC's Canadian content requirements. They have also come through the tax system.

But these existing programs and activities are insufficient. Too little Canadian programming is available and too many of our best performers and writers are forced either to leave the profession or to move elsewhere in order to make a decent living. It is within that overall negative context that the tax reform proposals of Michael Wilson were introduced to Canadians last June. Far from having assisted the cultural industries in achieving the objectives, the proposals strike yet another negative blow, and the negative impact occurs on two levels: The first level is, as individual freelance taxpayers, Canada's performers and writers will have an even more difficult time than at present to survive economically within a tax structure that simply does not reflect the realities of the work undertaken nor the costs incurred; the second level is that by making it more difficult for Canada's independent production sector to produce Canadian films and television programs, the proposals will reduce the ability of performers and writers to work and earn a living. As importantly as that is the proposals will reduce even further the limited supply of quality Canadian programs available to Canadian audiences.

It is important to note at this point that ACTRA believes that the tax system is an appropriate vehicle for achieving general social objectives. The system has been used and continues to be used in this way in Canada. International experience also includes numerous examples of such activity. ACTRA supports the position taken by the Task Force on the Status of the Artists, the Siren/Gélinas task force, which was released last year. It noted the following:

We firmly believe that the tax structure can, and should, play an essential part in encouraging art and culture in Canada.

[Traduction]

nes. Bien que plus de 50 p. 100 du temps que nous passons à regarder la télévision soit consacré à des dramatiques, moins de 5 p. 100 des émissions que l'on nous offre sont canadiennes. Moins de 3 p. 100 du temps de projection dans nos salles de cinéma est consacré à des films canadiens, et pourtant, la réalisation de dramatiques est essentielle à un milieu culturel sain.

En 1987, il est extrêmement dispendieux de produire des émissions de télévision et des films et, lorsqu'on vit dans un marché aussi petit que le nôtre, voisinant un marché énorme et plutôt irrésistible au sud, il est tout simplement impossible, pour le marché libre, de produire une quantité suffisante de matériel, parce que cela n'est simplement pas censé sur le plan économique. Bien qu'il soit vrai que certains projets généreront des bénéfices, dans son ensemble, l'industrie canadienne ne réussit pas à récupérer ses investissements. Par conséquent, au fil des ans, le Canada a favorisé l'adoption de mesures qui encourageant la production et la distribution d'émissions canadiennes tout autant que la création.

Ces mesures ont pris plusieurs formes, depuis l'aide directe versée aux artistes par l'entremise d'organismes comme le Conseil des Arts et à l'industrie de la production, par l'intermédiaire d'organismes comme Telefilm Canada, jusqu'à l'aide indirecte, comme les exigences du CRTC en matière de contenu canadien. On les a également retrouvées sous la forme de mesures fiscales.

Mais ces émissions et ces mesures ne suffisent pas. Trop peu d'émissions canadiennes sont disponibles et un trop grand nombre de nos meilleurs artistes et écrivains se voient forcés de quitter le milieu ou même le pays pour mieux gagner leur vie. C'est dans ce climat généralement négatif que Michael Wilson a communiqué sa réforme fiscale aux canadiens, en juin dernier. Au lieu d'aider les industries culturelles à atteindre leurs objectifs, les propositions du ministre entraînent d'autres conséquences néfastes, et ce, à deux niveaux: tout d'abord, en tant que contribuables non salariés, les artistes et écrivains canadiens auront encore plus de difficulté à survivre économiquement dans un système fiscal qui ne tient simplement pas compte des réalités du travail entrepris ou des coûts engagés et, d'autre part, le secteur indépendant de la production aura encore plus de difficulté à réaliser des films et des émissions pour la télévision, les mesures envisagées auront par conséquent pour effet de réduire la capacité des artistes et des écrivains de travailler et de gagner leur vie. Tout aussi important est le fait que les propositions réduiront encore plus l'approvisionnement déjà limité d'émissions canadiennes de qualité offertes au public canadien.

Il est important de noter ici que l'ACTRA est d'avis que le système fiscal est un instrument qui peut nous aider à atteindre nos grands objectifs sociaux. C'est ainsi que le système a fonctionné et fonctionne encore au Canada. On trouve également que beaucoup d'autres pays utilisent leur système fiscal à cette même fin. L'ACTRA appuie la position qu'ont exposée les membres du Groupe de travail sur le statut de l'artiste dans le rapport Siren/Gélinas, publié l'an dernier:

Nous croyons fermement que la structure fiscale peut et doit jouer un rôle primordial dans l'encouragement des arts et de la culture au Canada.

[Text]

We believe that tax policy must form an integral part of a range of interactive and interdependent federal programs aimed at providing a rational and comprehensive approach to the development of cultural life.

The position of ACTRA is the same in both areas of our concerns about tax reform—the tax system must be used to ensure the economic survival of the artists themselves, as well as the industries in which the artists work.

The details of the concerns that we have are noted in the brief, and I will not review them now; however, I should like to summarize the representations we have made.

With respect to the status of individual artists, we are disappointed by the tax reform proposals because they come at a time when we thought that positive progress was being made. The government, the Department of Finance, Revenue Canada, seemed finally, after many years, to be listening to the concerns that performers and writers have been raising, and to the concerns raised by other creative artists in Canada. We were expecting rather positive steps forward, instead we have moved backwards.

There has been considerable discussion about the problems created for Canada's independent production sector by the tax reform proposals. The industry has responded vigorously, and the government and finance departments appear to be listening somewhat to the representations. ACTRA was encouraged by the announcement made by the Minister of Finance which clarified the earlier statements and provided additional grandfathering provisions for capital-cost-allowance deductions for investment in Canadian film and television.

But ACTRA notes that to a large extent those discussions missed the fundamental point. The current level of production of culturally relevant material in film and television is completely inadequate for a mature nation. The *status quo* is not good enough, and the debate has seemed to be about maintaining the *status quo*. In our view we should be moving forward from that and not just maintaining what we have.

More support for indigenous activity is critical. As part of this new system of encouragement, ACTRA has proposed that the 100 per cent capital-cost allowance be returned for those projects that are in the shortest supply in Canada and that involve material that is culturally relevant and 100 per cent Canadian.

I would be pleased to answer any questions you might have about either this oral presentation or the written presentation that we have submitted. Thank you, Mr. Chairman.

Senator MacDonald (Halifax): Are the 9,000 members all freelance?

Mr. Neil: All but about 250 are freelance.

Senator MacDonald (Halifax): So 250 would be employees of the networks or—

Mr. Neil: Long-term contract people with the CBC, basically.

Senator MacDonald (Halifax): There is an old joke which I am sure that you have heard 100 times: someone sat down to

[Traduction]

Nous croyons qu'elle doit faire partie d'un éventail de programmes fédéraux interactifs et interdépendants constituant une approche rationnelle et complète de la vie culturelle.

L'ACTRA envisage de la même façon que nous la réforme fiscale: le système fiscal doit servir à assurer la survie économique tant des artistes que des industries où ils travaillent.

Notre mémoire décrit en détail nos préoccupations; c'est pourquoi je ne tenterai pas de vous les décrire ici. Toutefois, j'estime devoir vous résumer les exposés que nous avons présentés.

En ce qui concerne les artistes, nous sommes déçus des propositions de réforme fiscale. En effet, nous avons cru être sur la voie du progrès; le gouvernement, le ministère des Finances et Revenu Canada ont semblé enfin, après tant d'années, disposés à prendre au sérieux les inquiétudes des artistes, des écrivains et des autres créateurs canadiens. Nous nous attendions plutôt à des mesures positives qui nous auraient fait avancer, et voilà que nous régressons.

On a beaucoup discuté des problèmes que pose la réforme fiscale pour le secteur canadien indépendant de la production. L'industrie a réagi vigoureusement et les gouvernements et les ministères des Finances semblent avoir écouté ses objections. L'ACTRA a été encouragée par l'annonce du ministre des Finances qui clarifie des déclarations précédentes et instaure de nouvelles dispositions visant les déductions pour amortissement des fonds investis dans le secteur canadien du film et de la télévision.

Mais l'ACTRA a l'impression que, dans une certaine mesure, on a contourné le point central. Le niveau actuel de la production de films et d'émissions télévisées pertinents sur le plan culturel ne convient absolument pas à un pays comme le Canada. Le statu quo ne suffit pas et, pourtant, le débat semble chercher à déterminer si l'on maintient ou non le statu quo. A notre avis, nous devrions progresser au lieu de stagner.

Il est essentiel d'appuyer davantage les activités de nos créateurs. Dans le cadre de ce nouvel incitatif, l'ACTRA a proposé que la déduction pour amortissement de 100 pour cent soit réinstituée à l'égard des productions qui sont les plus rares au Canada et dont le contenu culturel est pertinent et à 100 p. 100 canadien.

Je serai heureux de répondre à toute question que vous voudrez me poser sur cet exposé ou sur le mémoire que nous vous avons soumis. Je vous remercie, monsieur le président.

Le sénateur MacDonald (Halifax): Les 9000 membres sont-ils à leur compte?

M. Neil: Tous, sauf 250.

Le sénateur MacDonald (Halifax): Ce qui voudrait dire que 250 seraient des employés des réseaux ou...

M. Neil: Essentiellement des employés ayant un contrat à long-terme avec Radio-Canada.

Le sénateur MacDonald (Halifax): J'aimerais vous raconter une vieille blague que vous avez sûrement entendu 100 fois.

[Text]

play a piano. His friend came over and said, "Don't give up your day-time job."

How many of these members would be 50 per cent engaged in the artistic profession?

Mr. Neil: Very few. First of all, ACTRA, unlike some of the other performing and writing unions, guilds and associations, has a stringent qualification provision prior to membership. Before you qualify to join, if you are a performer you have to have six professional engagements as a performer; if you are a writer you have to have two scripts; and if you are a broadcast journalist you have to have a 13-week contract, minimum. All 9,000 of our members have qualified to join by having worked on a regular basis.

Anyone can work within our jurisdiction. You are either a member or a nonmember who pays a work permit fee, or an equivalent to a dues situation. Therefore, all 9,000 have demonstrated a certain degree of professionalism and activity within the jurisdiction.

I have given some figures on page 2 of this brief which indicate the level of earnings of our membership. You will discover that basically less than 1,000 people earn more than \$20,000 in film, television, radio and commercials in the industries which we represent.

The Chairman: I am amazed at that, because you told Senator MacDonald that 250 were on long-term contracts, didn't you.

Mr. Neil: That is correct.

Senator MacDonald (Halifax): Or permanent employees, for all practical purposes, for example, a network.

The Chairman: So if you take that 250 out of there you have about 700 people?

Mr. Neil: That is correct. It is not very many.

Part of the submission that we are making is that in this country we do not have the kind of stable production base that we require in order to generate and regenerate an artistic community. I can talk at great length, obviously, about the industry that I know best, which is television and film, but—

The Chairman: Let me ask you another question. On CBC drama they have two spots a week—one on Sunday and one on Monday—and they fill them. Writers and actors are involved in those two shows every week. Where do they end up in this table?

Mr. Neil: They would be in that group of fewer than 1,000 earning \$20,000 a year or more. Certainly, they would be the ones who would be working on a regular basis.

The Chairman: I am talking about people like Neil Munro.

Mr. Neil: That is right. The people in that category, that "elite 1,000," if we could call them that for a moment, would be either those who have long-term contracts on a television series—for example, a dramatic contract on a CBC television series like "Street Legal" or a CTV series like "Night Heat"

[Traduction]

Voici: quelqu'un se met à jouer du piano et un ami vient lui dire: «N'abandonne surtout pas ton emploi...»

Combien de ces membres consacrent 50 pour cent de leur temps à des activités artistiques?

M. Neil: Très peu. Tout d'abord, pour être membre de l'ACTRA, contrairement à d'autres syndicats, guildes et associations d'artistes et d'écrivains, il faut remplir des critères très stricts. Pour être admissible, si vous êtes un artiste, vous devez avoir eu six engagements professionnels à ce titre, si vous êtes un écrivain, vous devez avoir écrit deux scénarios et si vous êtes un journaliste de radiotélévision, vous devez avoir eu un contrat d'au moins 13 semaines. Chacun de nos 9000 membres s'est qualifié en ayant travaillé dans le domaine d'une façon régulière.

N'importe qui peut travailler dans le secteur qu'on représente. Ce peut être un membre ou un non-membre qui paie un droit de travail, ce qui revient à une cotisation. Par conséquent, tous les 9000 membres ont fait preuve d'un certain degré de professionnalisme et ont mené des activités dans le domaine.

Vous trouverez à la page 2 de notre mémoire des chiffres qui indiquent le niveau des revenus de nos membres. Vous verrez que, en fait, moins de 1000 membres des industries que nous représentons tirent plus de 20 000 \$ des films, d'émissions télévisées, d'émissions radiophoniques et d'annonces.

Le président: Cela m'étonne beaucoup, car vous avez dit au sénateur MacDonald que 250 d'entre eux avaient signé des contrats à long terme, n'est-ce pas?

M. Neil: C'est exact.

Le sénateur MacDonald (Halifax): Ce sont, ni plus ni moins, des employés engagés d'une façon permanente, pour un réseau, par exemple.

Le président: Si vous éliminez ces 250 membres, il ne vous en reste donc plus que 700?

M. Neil: C'est exact. Ce qui est peu.

Ce mémoire a pour but d'attirer votre attention sur le fait que, au Canada, les conditions du secteur de la production ne sont pas suffisamment stables pour régénérer une collectivité artistique. Bien entendu je pourrais longuement vous entretenir du secteur que je connais le mieux, celui de la télévision et du film, mais...

Le président: Permettez-moi de vous poser une autre question. Le réseau anglais de Radio-Canada consacre deux créneaux par semaine, un le dimanche et l'autre le lundi, aux émissions dramatiques. Des écrivains et des comédiens participent à ces deux émissions toutes les semaines. Où figurent-ils dans ce tableau?

M. Neil: Ils feraient partie du groupe de moins de 1000 artistes qui gagnent 20 000 \$ ou plus par année. Certes, il s'agirait de ceux qui travaillent régulièrement.

Le président: Je pense à des gens comme Neil Munro.

M. Neil: C'est exact. Ceux qui font partie de cette catégorie, ces 1000 membres de l'élite, si vous voulez les appeler ainsi, auraient soit un contrat à long terme pour une série télévisée—une série dramatique à la chaîne anglaise de Radio-Canada, comme «Street Legal», ou à la chaîne CTV comme «Night

[Text]

or "Check It Out!"—or those whose stature is such in the film community that they are able to generate that kind of earning from one film. Frankly, they would include some people who live and work in Hollywood but come back here to work on major Canadian feature films. They would also include—since you are asking me to analyze the membership—a whole other area that you may not be familiar with, namely, people who regularly work on television and radio commercials. Our experience over the past decade has been that the commercial earnings are more and more important to maintaining a talent pool. Some of our highest earners earn their living by doing television and radio commercials.

The Chairman: I am amazed. I suppose that when some of the companies that I was associated with were doing clips for television, some of the people involved were Americans, who were brought up to Canada. Would some of the actors be Americans?

Mr. Neil: In a production that occurs in this country, if it is basically an American production on location and is American financed, then a number of the people who would work on that would be non-Canadian, working under the jurisdiction of both the Screen Actors Guild from the United States and ourselves in Canada.

The Chairman: You have a reciprocity agreement?

Mr. Neil: Yes, but that is where it is entirely privately financed with U.S. dollars. For example, that involves a good deal of production in Vancouver. Most of the production that occurs in that city in the film and major television movie area would be on-location American production and could use a significant number of non-Canadians.

The other type of production, the indigenous production—anything which is assisted either indirectly or directly with government funds, including the capital cost allowance—is covered by restrictions on the number of foreign artists who can be used. Basically, in that kind of production few people from outside Canada are engaged.

The Chairman: So all of the advertising clips that I see on T.V. involve Canadian actors?

Mr. Neil: Approximately 85 per cent of the commercial advertising time on Canadian media is Canadian advertising.

The Chairman: With Canadian actors?

Mr. Neil: The overwhelming preponderance is Canadian performers. There are few non-Canadian performers. We also represent performers in the recording media. The Canadian Actors Equity Association, which represents approximately 3,000 people, represents those performers on the stage. It is possible that included in some of the other numbers could be some individual performers who are relatively well known who may be working this year on the stage; they may be, for example, at Stratford for the season. So, as a performer, you also would be able to get work under the jurisdiction of Actors

[Traduction]

Heat», ou encore une série comme «Check It Out» à la chaîne CTV—ou bien ont une telle réputation dans le milieu cinématographique qu'ils réussissent à gagner autant d'argent à partir du tournage d'un seul film. À vrai dire, certains d'entre eux vivent et travaillent à Hollywood, mais ils reviennent ici pour participer à des longs métrages canadiens d'importance. On pourrait également inclure dans ce groupe puisque vous me demandez d'analyser la composition des membres ceux qui travaillent dans un secteur tout à fait distinct et que vous ne connaissez peut-être pas bien, notamment ceux qui participent régulièrement à des annonces diffusées à la télévision et à la radio. Au cours des dix dernières années, nous nous sommes rendu compte que les annonces contribuent de plus en plus à assurer une réserve d'artistes. En effet, certains des mieux payés de nos membres tirent leurs revenus d'annonces télévisées et radiophoniques.

Le président: Je suis vraiment stupéfait! Je suppose qu'il y avait des Américains qui avaient grandi au Canada parmi les comédiens qui travaillaient pour certaines des compagnies auxquelles j'étais associé dans le domaine de la télévision. Certains de ces comédiens seraient-ils Américains?

M. Neil: Vu la situation du secteur de la production au Canada, s'il s'agissait d'une production américaine tournée en extérieurs et financée par des Américains, bon nombre des participants seraient des non-Canadiens, membres de la *Screen Actors Guild* américaine et de notre association canadienne.

Le président: Vous avez un accord de réciprocité...

M. Neil: Oui, mais les productions sont entièrement financées par le secteur privé américain. Par exemple, une bonne partie du tournage serait effectuée à Vancouver. La plupart des tournages de grands films destinés au cinéma et à la télévision qui sont effectués à Vancouver seraient des productions américaines en extérieurs et pourraient recourir au service d'un bon nombre de non-Canadiens.

L'autre type de production, la production «interne», c'est-à-dire un tournage financé directement ou indirectement par le gouvernement, grâce à la déduction pour amortissement notamment, est visée par des restrictions sur le nombre d'artistes étrangers pouvant y participer. Essentiellement, on engagera peu de non-Canadiens pour des productions de ce genre.

Le président: Ce qui voudrait dire que tous les comédiens que je vois dans des annonces à la télévision sont canadiens?

M. Neil: Environ 85 p. 100 de la publicité commerciale diffusée par les réseaux canadiens est d'origine canadienne.

Le président: Et les acteurs sont canadiens?

M. Neil: Dans la plupart des cas, oui. Il y a aussi quelques artistes étrangers. Nous représentons aussi les artistes qui se produisent dans les médias d'enregistrement. La *Canadian Actors Equity Association*, qui regroupe environ 3 000 personnes, représente, elle, les artistes de théâtre. Il se peut que parmi les précédents, on range certains artistes isolés relativement bien connus qui peuvent travailler cette année sur la scène, par exemple, à Stratford. Par conséquent, ce genre d'artistes pourraient aussi s'adresser à la *Canadian Actors Equity Association* pour se trouver du travail. Ceux qui tra-

[Text]

Equity Association. You may also work in the French language and be represented by our colleague organization, L'Union des Artistes. The absolute figure of 1,000 may be excluding some people, but you are still not looking at a huge number of people.

The Chairman: You are better off to pump gas!

Mr. Neil: Indeed, that is what a number of people do. It is most unfortunate.

Part of our submission is that the industry in which we work is very fragile. We have seen cycles of activity generate tremendous excitement in this country and generate a tremendous body of people capable of doing the work. However, because it is so fragile, something that may appear to be unconnected will happen and it will destroy the industry that is being created. What happens to the individuals who are working within that industry is, unfortunately, that either they compete for the fewer remaining jobs or they go to other professions—because they simply cannot afford to survive as an artist—or they leave our country and go to the United States, or elsewhere.

The industry was disappointed with the tax reform paper because, although we are only dealing with one element of the funding of Canadian production, every element is absolutely critical, so that when you effect one of the elements negatively, you threaten to bring down the entire activity. At the moment, we are in the midst of a very important boom in television and film production. The fear is that, by significantly altering the capital cost allowance provisions, the tax reform paper could bring an immediate end to that boom and we will once again be in a cycle where individual performers will have tough choices to make. Perhaps they can teach or get their green card and go and work and live in the United States. Perhaps they will simply leave the profession.

When we lose people from the profession, it is extremely difficult to regenerate that activity because it takes an incredible period of time to train new performers and new writers.

Senator Buckwold: I do not intend to minimize the problems as they relate to cars, meals and office expenses, but those are fairly universal expenses.

It seems to me that the major impact on you is the change in the capital-cost-allowance provisions as far as films are concerned. Can you go through the situation as it is today? Is there a 100 per cent write-off? How does it work? What kind of encouragement does it give? Is it given to American productions? Why is there such a boom in terms of American companies producing here? You did mention the difference in the foreign exchange value of the dollar and perhaps you could talk about that. It does seem to me that, if the Canadian dollar were on a level footing with the U.S. dollar, it would certainly have a serious effect on the industry.

Perhaps you could describe how this capital-cost-allowance provision affects the CBC, which is a major producer of films and events.

[Traduction]

vallent en français sont représentés par notre homologue, l'Union des artistes. En citant comme chiffre absolu 1 000, on exclut peut-être certaines personnes, mais ce n'est toujours pas considérable.

Le président: Mieux vaudrait alors exercer un métier l'appoint.

M. Neil: Oui, c'est ce à quoi doivent se résoudre un certain nombre de personnes, hélas!

Nous voulons notamment faire ressortir la fragilité de notre industrie. Nous connaissons des cycles d'activité intenses qui répercutent sur tout le pays et qui sont propices à la constitution d'équipes compétentes. Notre grande vulnérabilité provient du fait qu'un événement absolument fortuit peut tout bouleverser. Les membres de l'industrie n'ont alors d'autres recours que de briguer les quelques postes qui restent ou de changer de métier pour survivre. Certains quitteront même notre pays pour aller faire fortune aux États-Unis ou ailleurs.

Nous avons été très déçus par le Livre blanc sur la réforme fiscale, car même si nous n'abordons qu'un seul aspect du financement de la production canadienne, c'est assez pour menacer l'ensemble, tous les aspects se tiennent. Pour le moment, la production de films de télévision et de cinéma est en plein essor et nous craignons que cette tendance ne soit renversée si les dispositions du Livre blanc sur la réforme fiscale, relatives aux déductions pour amortissement, étaient sensiblement modifiées. Reviendrait alors une autre période creuse, où chaque artiste aurait des choix difficiles à faire: enseigner, ou bien obtenir un visa et aller travailler aux États-Unis, ou encore renoncer simplement à la profession.

Ces pertes sont lourdes à porter; il est extrêmement difficile de ressusciter l'activité à laquelle ils participaient parce qu'il faut un nombre d'heures incroyable pour former de nouveaux artistes et de nouveaux écrivains.

Le sénateur Buckwold: Je n'ai pas l'intention d'atténuer la gravité des problèmes que posent les dépenses d'automobile, de repas et de location de bureaux, mais ce sont là des dépenses assez généralisées.

Il me semble que ce qui vous touche surtout, c'est le changement apporté aux dispositions de la déduction pour amortissement relative à la cinématographie. Pouvez-vous faire face à la situation actuelle? Y a-t-il un amortissement de 100 p. 100? Comment cela fonctionne-t-il? Quel genre d'encouragement en tirez-vous? Y a-t-il la même chose pour la production américaine? Pourquoi les sociétés américaines qui produisent ici connaissent-elles un si grand essor? Vous avez mentionné la différence dans la valeur au change du dollar et peut-être pourriez-vous préciser votre pensée. Il me semble que si le dollar canadien était au pair avec le dollar américain, il y aurait certainement de sérieuses répercussions sur l'industrie.

Vous pourriez peut-être nous décrire comment cette disposition de déduction pour amortissement touchera la société

[Text]

Mr. Neil: There has been a significant increase in the amount of independent production activity in Canada in the last five or six years. I did give you some figures pertaining to the last couple of years in relation to our earnings, and, although it is only one test, they do indicate a trend.

Senator Buckwold: Is that increase as a result of the very generous tax provisions?

Mr. Neil: No, there are three components to that increase in production. First, it is true that there is a lot more American production activity in Canada because of the significant break they receive in the value of the dollar and because of the quality of the crews and the scenery. They also take into account the stability of the labour relations in the industry. There is no doubt that that is an important component of the activity. The second important component of the indigenous, that is, the Canadian, activity, is the encouragement given in the private sector through Telefilm Canada through direct government moneys available to producers toward independent television and film activity.

Senator Buckwold: What kind of dollar figure or percentage are you talking about? I would refer to the English portion at the moment and I will deal with the French portion later.

Mr. Neil: In what sense?

Senator Buckwold: In terms of government grants.

Mr. Neil: Telefilm Canada originally had a mandate that included \$100 million over five years for the broadcast fund, which is for television material. They then obtained an additional grant in the past year or so of some \$50 million for feature film production, to be divided into one-third French and two-thirds English.

The Chairman: What department has that responsibility?

Mr. Neil: The Department of Communications. Telefilm's involvement in an individual production can be up to 49 per cent, but it is more commonly at the one-third level.

There is a relationship between the cutbacks at the CBC and the rise in independent production. One of the ways in which the CBC has been able to maintain the level of Canadian content, has been to obtain more of its material through the private sector. It is now a much more active participant in co-productions than it used to be.

We are, basically, supportive of that move. For many years we have believed that the CBC should obtain about 50 per cent of its material from independent producers, provided it is able to maintain in-house production capability of about 50 per cent.

As the CBC has been cut back, they have been much more actively participating with other players in the game to produce material. Therefore, some of what you might think of as CBC material is actually not CBC produced, but is independently produced; but the CBC is involved with financing up front and they have the Canadian broadcast rights. An example of that would be something like "My American Cousin"

[Traduction]

Radio-Canada qui est une grande productrice de films et de spectacles.

M. Neil: Il y a eu beaucoup plus de productions indépendantes au Canada au cours des cinq ou six dernières années. Je vous ai cité certains chiffres pour les quelques dernières années, qui bien qu'ils n'aient trait qu'à nos gains, sont pourtant représentatifs de la tendance générale.

Le sénateur Buckwold: Cette recrudescence est-elle attribuable aux très généreuses dispositions fiscales?

M. Neil: Non, trois facteurs ont influencé cette augmentation de la production. Premièrement, il est vrai qu'il y a beaucoup plus de productions américaines qui sont tournées au Canada en raison des gains réalisés au change et aussi de la qualité des équipes et des décors. N'oublions pas non plus la stabilité des relations de travail dans l'industrie. Ce facteur n'est certainement pas à négliger. La production originale, je veux dire canadienne, s'explique en deuxième lieu par l'encouragement donné par Téléfilm Canada qui distribue dans le secteur privé des subventions gouvernementales directes aux producteurs indépendants d'émissions de et de films.

Le sénateur Buckwold: De combien de dollars ou de quel pourcentage s'agirait-il? Je parle ici de la portion anglaise; je reviendrai au côté français plus tard.

M. Neil: De quoi parlez-vous?

Le sénateur Buckwold: Des subventions gouvernementales.

M. Neil: À l'origine, Téléfilm Canada avait un mandat qui lui permettait de dépenser 100 millions de dollars en cinq ans pour la radiodiffusion, c'est-à-dire pour du matériel de télévision. Il a ensuite obtenu une subvention additionnelle l'an dernier, d'à peu près 50 millions de dollars, pour la production de longs métrages, qui serait répartie à raison d'un tiers pour le côté français et de deux tiers, pour le côté anglais.

Le président: De quel ministère cela relève-t-il?

M. Neil: Du ministère des Communications. La participation de Téléfilm à une production qui peut s'élever à 49 p. 100, mais elle se situe le plus souvent au tiers des coûts.

Il y a un lien entre les réductions infligées à la Société Radio-Canada et l'augmentation de la production indépendante. Radio-Canada a réussi à respecter le niveau de contenu canadien par exemple, en faisant de plus en plus appel au secteur privé pour sa programmation. Elle participe beaucoup plus activement qu'avant aux coproductions.

Nous sommes bien d'accord. Pendant bien des années, nous avons cru que la Société Radio-Canada devait obtenir environ 50 pour cent de son matériel auprès de producteurs indépendants, pourvu qu'elle reste capable de produire elle-même l'autre moitié.

De nouvelles restrictions budgétaires ont forcé la Société à réserver une place de plus en plus grande à d'autres intervenants. Par conséquent, une émission que vous pourriez attribuer à Radio-Canada peut, en fait, ne pas venir d'elle, mais avoir été produite par un indépendant avec la participation financière de Radio-Canada et les droits des radiodiffuseurs canadiens. On pourrait citer comme exemple d'émission «My

[Text]

and an example of a movie would be "Anne of Green Gables" which CBC heavily promoted but which was actually independently produced.

The third factor in the growth of the independent sector has been the return of private investment. When we last had a film boom in the late 1970s and early 1980s, it was largely generated by the tax advantages that could be received. Unfortunately, on the creative level, the projects that were completed at that time were simply not very acceptable. People were producing deals; they were not making movies.

That drove the investment community away, because, regardless of the tax advantages one would obtain, if, ultimately, there were absolutely no chance of a return on the investment, it was still a losing proposition. That chased private investment away for a number of years.

For a whole number of reasons, the projects we are now capable of producing are much better. They are being seen. The movies are receiving critical acclaim and wide distribution. The television programs are prime-time material and some of them are hugely successful outside Canada.

In the past three or four years there has been a slow return of the private investment component. It has been a very welcome and positive development, because suddenly films and independently produced television programming have become another outlet for an investment dollar. However, that has still relied very heavily on the tax breaks that are possible to obtain, because, as I noted in my opening statement, when taken as a whole, our industry, because of the size of our market, will simply never return the investment and it has to be supported in some way or other.

Private investment is an important component. In my view, it is one of the key factors in generating the level of activity we have seen in the last few years. If it is taken away, that is not to say that we will return to the depressed levels of the post-boom period of 1982-83, but it certainly will have an enormous effect.

The Chairman: Are you talking about the CCA?

Mr. Neil: Yes. You asked about the existing rules. The existing rules are that you can get a 100 per cent grant.

The Chairman: Am I correct that you are just talking about CCAs? Not grants?

Mr. Neil: Yes. You can currently get a 100 per cent write-off over two years. As the rule is applied, you can only get half of your first year's in the first year and you can take the rest in the second year.

Senator Buckwold: What does the tax reform propose to do?

Mr. Neil: It proposes to reduce that to 30 per cent on a declining balance basis with the half-year rule still applying. So it effectively means that the first year you would be able to write off 15 per cent of your investment *versus* the old situa-

[Traduction]

American Cousin» et comme exemple de film «Anne of Green Gables», dont la promotion a surtout été faite par Radio-Canada, mais qui a en fait été produit par un indépendant.

Le troisième facteur qui explique la croissance du secteur indépendant a été le retour de l'investissement privé. La dernière fois que le cinéma a connu un grand essor, vers la fin des années 70 et au début des années 80, nous savions que nous devions l'imputer principalement aux avantages fiscaux qui y étaient assortis. Malheureusement, les projets qui ont été achevés à cette époque, au niveau créatif, n'étaient simplement pas acceptables. Les gens concluaient des marchés, mais ne produisaient pas de films.

Les investisseurs se sont donc détournés de la cinématographie, quels qu'aient pu être les avantages fiscaux à en retirer, si en dernière analyse il n'y avait aucune chance de faire fructifier ces investissements, ils demeuraient perdants. C'est ce qui a éloigné l'investissement privé pendant un certain nombre d'années.

Pour une foule de raisons, les films que nous sommes maintenant capables de produire sont bien meilleurs. On les regarde. Ils sont acclamés par la critique et largement distribués. Les émissions télévisées passent aux heures de grande écoute et certaines remportent un immense succès, même à l'extérieur du Canada.

Depuis trois ou quatre ans, les investisseurs privés refont timidement leur apparition. Ce revirement est fort bien accueilli et a d'heureuses conséquences parce que, soudainement, les films et les séries télévisées produites par des indépendants sont devenus un autre débouché pour l'investissement. Toutefois, il a fallu compter énormément avec les concessions fiscales possibles car, comme je l'ai signalé dans ma déclaration préliminaire, notre industrie, dans son ensemble, qui dessert un si vaste marché, ne peut simplement pas rentabiliser les investissements et elle doit être aidée d'une façon ou d'une autre.

L'investissement privé est un élément important. À mon avis, c'est l'un des facteurs essentiels qui a permis de générer le niveau d'activité des quelques dernières années. Sans cela, il ne faut pas croire que nous retomberons au bas niveau de l'après-boom de 1982-1983, mais il y aura certainement d'énormes répercussions.

Le président: Parlez-vous de la DPA?

M. Neil: Oui. Vous m'avez interrogé sur les règles actuelles. Eh bien!, à l'heure actuelle, il est possible de se faire subventionner à 100 p. 100.

Le président: Parlez-vous bien de la DPA et non des subventions?

M. Neil: Oui. Vous pouvez à l'heure actuelle obtenir un amortissement de 100 p. 100 en deux ans, mais vous ne pouvez obtenir la première année que la moitié de l'annulation prévue pour cette année-là et vous touchez le reste la seconde année.

Le sénateur Buckwold: Que propose la réforme fiscale?

M. Neil: Elle propose de couper la poire en deux à 30 pour cent avec un solde décroissant; la règle de la demie annuité continuerait de s'appliquer. La première année, donc, il serait possible d'amortir 15 p. 100 des investissements alors qu'avant

[Text]

tion allowing a write-off of 50 per cent of your investment. The second year you would be able to write off 30 per cent of the balance plus the 15 per cent from the first year.

Senator Buckwold: That would be a significant deterrent, would it not?

Mr. Neil: It is a significant shift, to the point where the investment people in our industry, who are specialists in this regard, have said that most of the advice they immediately gave to people was not to look at the film and television industry as a possible source of investment but, rather, to look at the mining and resources industry. That sector has maintained a very preferential treatment. In the last couple of years, these specialists' advice to people has been that they have a couple of options. If what an investor is seeking is a high risk investment but one that will generate a substantial tax reduction, they would have a couple of choices. One would be mining and resources and the other would be the film and television industry.

Senator Buckwold: How much money are we looking at in terms of a gain?

Mr. Neil: The last witnesses were talking about billions of dollars but we are not looking at nearly that amount. My understanding is that the figures available from the Department of Finance show that the amounts we are looking at as foregone revenue are in the neighbourhood of \$20 million, \$30 million or \$40 million per annum.

Senator Buckwold: It costs the government more than that in welfare.

Mr. Neil: Absolutely. I am not aware of how the department developed those figures, but the trade-off that must be kept in mind is that our industry is very labour-intensive. One dollar of investment generates considerably more in earnings than does one dollar of investment in any other industry in this country. Therefore, investment in our industry creates an obvious revenue gain because it generates taxable earnings.

Senator Buckwold: Do you feel that the implementation of this reduction of the capital cost allowance would deal a death blow to the film-making industry? Perhaps that is the wrong expression. Do you think it would make a significant impact?

Mr. Neil: There is no doubt that it would have a significant impact because it would effectively dry up most of the private investment that is only just now being attracted. I think it would be going too far to say that it would deal a death blow, because the industry has relied on a whole combination of factors for its health, factors which include institutions such as the Canadian Broadcasting Corporation, the National Film Board, the CRTC and so on.

The Chairman: Our staff informs us that this 100 per cent CCA has been available since 1974.

Mr. Neil: Yes, that is true.

The Chairman: There has not been a great surge, if I may put it that way, of independent film-making in Canada over the last 15 years.

[Traduction]

c'était 50 p. 100. La seconde année, on pourrait déduire 30 p. 100 du reliquat plus le 15 p. 100 de la première année.

Le sénateur Buckwold: Ce ne serait guère encourageant n'est-ce pas?

M. Neil: Ce changement est si considérable que ceux qui investissent dans notre industrie, qui sont des spécialistes à cet égard, ont déclaré qu'ils déconseillaient immédiatement à leurs clients l'industrie du cinéma et de la télévision comme des domaines possibles d'investissement, et qu'ils leur recommandaient l'industrie des mines et des ressources. Ce secteur jouit encore d'un traitement très préférentiel. Depuis quelques années, ces spécialistes ont placé les investisseurs devant certains choix. Si un investisseur cherche un investissement à risque élevé mais assorti de déductions fiscales importantes, certaines possibilités s'offrent à lui: les mines et les ressources ou bien l'industrie du cinéma et de la télévision.

Le sénateur Buckwold: Combien d'argent pourrait-on ainsi récupérer?

M. Neil: Les derniers témoins ont parlé de milliards de dollars, mais ils étaient vraisemblablement loin de la vérité. Je crois savoir que d'après les données du ministère des Finances il s'agirait de quelque 20, 30 ou 40 millions de dollars par année.

Le sénateur Buckwold: Le gouvernement débourse davantage en prestations d'assistance-sociale.

M. Neil: C'est exact. Je ne sais pas comment le ministère est arrivé à ces résultats, mais il ne faut pas oublier que notre industrie est une industrie à forte intensité de main-d'œuvre. Un dollar qui y est investi génère des recettes beaucoup plus élevées qu'un dollar investi dans toute autre industrie du pays. Par conséquent, l'investissement dans notre industrie augmente les recettes gouvernementales puisqu'il donne lieu à des gains imposables.

Le sénateur Buckwold: Croyez-vous que la réduction de la déduction pour amortissement porterait un coup fatal à l'industrie du cinéma? Peut-être l'expression est-elle trop forte. Croyez-vous qu'elle aurait une grave incidence sur l'industrie?

M. Neil: Elle aurait sans aucun doute de graves répercussions puisqu'elle découragerait la plupart des investisseurs privés qui ne font que commencer à s'intéresser à notre industrie. Ce serait exagéré de parler d'un coup fatal, parce que la santé de l'industrie repose sur un ensemble de facteurs comprenant des institutions comme la Société Radio-Canada, l'Office national du film et le CRTC.

Le président: Notre personnel nous informe que la déduction pour amortissement de la totalité de la somme investie existe depuis 1974.

M. Neil: C'est cela.

Le président: Or, il n'y a pas eu de croissance fulgurante, si je puis dire, dans le secteur privé du cinéma, au Canada, ces quinze dernières années.

[Text]

Mr. Neil: There has been, however, over the last three or four years.

The Chairman: Yes, but it has been a recent rather than a gradual development, has it not?

Mr. Neil: Absolutely.

The Chairman: Why did this CCA not become effective in the early eighties?

Mr. Neil: We are looking at a combination of factors here. If you examine this historically, you will find that in the late 1970s, 1980 and 1981 there was a considerable amount of activity in the independent production sector, and that was primarily due to the tax advantages that private investors could obtain. Let us just argue that someone discovered that the film industry was a good way to shelter income. There was tremendous activity at that time and many films were produced. These films were never seen.

Senator Buckwold: I saw one of those films once.

Mr. Neil: Some of them we never went to see again. But that investment was chased away because there was no return on it for anybody. Perhaps five or six films produced at that time actually received broad distribution and therefore generated a return for the investors. The overwhelming bulk of the films did not. As a result, private investment disappeared.

We have generated more activity over the last two or three years not only because of the existence of the capital cost allowance but because of a combination of factors. A much more important factor than the capital cost allowance has been the existence of Telefilm Canada, that direct government involvement in the private production sector. That is much more significant.

The Chairman: What you have to realize, Mr. Neil, is that tax shelters are looked upon by many Canadians as something to be got rid of under tax reform because they are utilized by people involved in tax structuring so as to reduce tax. They are used largely by people who earn higher levels of income. It will be difficult to support the continuation of 100 per cent CCAs for the film industry when such a shelter has been taken away from various other industries that offered it.

Mr. Neil: Two industries in the tax reform papers received special recognition. One of them was mining and resources and the other was the film industry. It is not whether there are special provisions in the tax system supporting the film industry, even with the tax reform. That is not the issue. The issue is: Will it be a meaningful type of support or will it be a type of support that is there on paper but in practice generates no activity? That is the only question. It is, indeed, a question that can be asked. I could get into the debate about the philosophical importance of the film industry, but that is really not the issue. The industry is recognized specifically in the tax reform paper. It is only a question of comparisons between our industry and the mining and resources sector.

The Chairman: You are talking about flow-through shares?

Mr. Neil: Yes.

[Traduction]

M. Neil: Il est toutefois en pleine expansion depuis trois ou quatre ans.

Le président: Oui, mais cette croissance n'a pas été graduelle?

M. Neil: Vous avez raison.

Le président: Pourquoi la déduction pour amortissement n'a-t-elle pas porté fruit au début des années 1980?

M. Neil: Plusieurs facteurs entrent en ligne de compte. À la fin des années 70, et en 1980 et 1981, par exemple que le secteur de la production privé était très actif en raison, surtout, des avantages fiscaux dont pouvaient profiter les investisseurs privés. Entendons-nous pour dire qu'on avait alors découvert que l'industrie du cinéma constituait un bon abri fiscal. L'industrie était à ce moment-là en pleine activité et de nombreux films ont été produits. Cependant, personne ne les a vus.

Le sénateur Buckwold: J'ai vu l'un de ces films.

M. Neil: Il y en a certains que l'on n'aurait jamais voulu revoir. Mais ces investissements ne rapportaient à personne et c'est pourquoi ils ont peu à peu disparu. Peut-être cinq ou six des films produits à cette époque ont-ils effectivement été distribués dans de nombreuses salles et ont-ils rapporté aux investisseurs. Mais la grande majorité des films n'ont rien rapporté. Les investisseurs se sont donc désintéressés de ce domaine.

Davantage d'activité a été générée ces deux ou trois dernières années non seulement grâce à la déduction pour amortissement, mais aussi à un ensemble de facteurs, dont la création de Téléfilm Canada par l'intermédiaire de laquelle le gouvernement participe directement à la production dans le secteur privé. Ce facteur a joué un rôle beaucoup plus important que la déduction pour amortissement.

Le président: N'oubliez pas, Monsieur Neil, que de nombreux Canadiens considèrent qu'il faut éliminer les abris fiscaux dans la réforme fiscale parce que des contribuables parviennent à les utiliser de façon à réduire leur impôt. Il s'agit généralement de contribuables au revenu élevé. Il serait difficile de ne pas réduire la déduction pour amortissement dans l'industrie du cinéma alors que ce type d'abri fiscal a été éliminé dans de nombreuses autres industries.

M. Neil: Deux industries reçoivent un traitement particulier dans le cadre de la réforme fiscale: celle des mines et des ressources et celle du cinéma. Il ne s'agit pas de savoir si le régime fiscal, même modifié, contient des dispositions offrant un soutien à l'industrie du film. Là n'est pas la question. Il s'agit plutôt de savoir si ce soutien sera utile, si, dans la pratique, il générera de l'activité. Là est la question et on peut effectivement se la poser. Je pourrais discuter de l'importance philosophique de l'industrie du cinéma, mais je m'éloignerais du sujet. Cette industrie est précisément reconnue dans la réforme fiscale. C'est seulement une question de comparaison entre le secteur minier et des ressources et notre industrie.

Le président: Vous faites allusion aux actions accréditives?

M. Neil: C'est cela.

[Text]

Senator Buckwold: Mr. Chairman, will we be hearing representatives of a French organization similar to ACTRA?

The Chairman: Let us check.

Senator Buckwold: If not, I would like to ask our witness about the impact of this tax reform upon the French language industry. I assume their situation is quite a bit different from yours in view of an almost captive market. The French have less competition on the American continent, at least.

Mr. Neil: As I understand the French language industry in Canada, there are some important differences in terms of language and culture, which means that there has always been a more consistent level of production in the French language in Canada than there have been in the English language. One important factor in the recent boom in film production activity in Quebec has been the capital cost allowance availability. This tax reform would have a negative impact on that industry, but I would not even begin to estimate what it would be other than to say that quite definitely our colleagues working in the French language are concerned about these proposals.

The Chairman: Mr. Neil, I think we have your point and the point of your organization. I should say to Senator Buckwold that the French group, notwithstanding the fact that it has been approached, has not indicated its view. As I have said, Mr. Neil, we understand the points you have made. Other points, such as meals, car allowances and so on, we have not talked about, but your position is one that has been reiterated time and again and by many people.

Mr. Neil: If I could comment briefly on that, in the western world Canada is unique in not providing a form of dual status for its artistes, which on the one hand allows artistes to deduct all kinds of very legitimate costs against earned income but, on the other hand, treats those artistes as employees for purposes of other bits of legislation, such as social welfare benefits, unemployment insurance, and things like that. In Canada we do not do that. Performers are ineligible for unemployment insurance. Independent contractors have to pay both the employee's and the employer's contribution of their Canada Pension Plan.

The Chairman: There are a lot of people like that, such as lawyers and doctors—professional people.

Mr. Neil: But what I am saying is that in the western world it is we who are unique in not providing that form of dual status. For example, with the last witness there was some examination of a situation in the United States under tax reform. In the United States under tax reform it is possible for a professional performer to deduct all kinds of expenses from the earned income, and, at the same time, he or she is entitled to receive the social security benefits that are otherwise payable to employees. We cannot receive those benefits in Canada, and if the choice is between "employee benefits" and "self-employed for income tax purposes", then, have no mistake, performers will choose the "self-employed for income tax pur-

[Traduction]

Le sénateur Buckwold: Monsieur le président, allons-nous entendre des représentants d'une organisation francophone du type de l'ACTRA?

Le président: Voyons voir.

Le sénateur Buckwold: Dans la négative, je voudrais demander à notre témoin quelle sera l'incidence de cette mesure sur l'industrie francophone. Je présume que sa situation est assez différente de la vôtre puisqu'elle dispose pratiquement d'un marché captif. Les francophones ont, en tous les cas, moins de concurrence sur le continent américain.

M. Neil: L'industrie de langue française au Canada, si je ne m'abuse, est très différente de la nôtre, par sa langue et sa culture. Elle a donc toujours produit davantage que celle de langue anglaise. L'un des principaux facteurs ayant causé la croissance rapide de la production de films au Québec est la création de la déduction pour amortissement. La réforme fiscale aura donc des conséquences néfastes sur cette industrie, conséquences que je ne tenterai même pas d'évaluer mais qui préoccupent assurément nos collègues de langue française.

Le président: Monsieur Neil, je crois que vous avez bien fait valoir vos arguments et ceux de votre organisation. Je voudrais dire au sénateur Buckwold que l'industrie de langue française a été invitée à formuler ses commentaires sur la réforme fiscale mais ne l'a pas fait. Je le répète, Monsieur Neil, nous comprenons les points que vous avez soulevés. Il y a par ailleurs d'autres questions dont nous n'avons pas parlé, celles des indemnités de repas ou d'utilisation d'une automobile. Votre position, par ailleurs, a été expliquée à plusieurs reprises par de nombreux témoins.

M. Neil: J'aurais quelques commentaires à faire à ce sujet. Le Canada est le seul pays d'occident à ne pas accorder une forme de statut double à ses artistes qui leur permettrait, d'une part, de déduire de leur revenu toutes sortes de frais très légitimes et, d'autre part, d'être des employés aux fins d'autres mesures législatives comme l'assistance-sociale et l'assurance-chômage. Au Canada, les artistes ne sont pas admissibles aux prestations d'assurance-chômage et ils doivent verser les cotisations de l'employeur et de l'employé au Régime de pensions du Canada.

Le président: Un grand nombre de gens sont dans cette situation, les avocats et les médecins, par exemple.

M. Neil: Mais en Occident, le Canada est le seul pays à ne pas accorder ce statut double à ses artistes. Le dernier témoin a abordé un point de la réforme fiscale aux États-Unis. Cette réforme fiscale permet à un artiste professionnel de déduire de son revenu toutes sortes de frais et d'être admissible aux prestations d'assistance-sociale auxquelles sont normalement admissibles des employés. Au Canada, les artistes ne peuvent recevoir ces prestations et s'ils ont le choix entre les prestations aux employés ou être considérés comme travailleurs autonomes aux fins de l'impôt, ne vous méprenez pas, ils vont préférer la deuxième solution. Mais ils perdent ainsi la possibilité de déduire de leur revenu certains frais.

[Text]

poses". But we see an erosion of the opportunity to deduct expenses against that earned income.

The Chairman: I think the deductibility of expenses is a very touchy thing. The only answer to it is that while that is taken away, and there is an absolute in certain places of \$500, on the other hand there is significant reduction in rates.

As we have pointed out on numerous occasions, our problem is to look at these various things; but, at the same time, we have to recognize that these matters of revenue flows and deficits have to be addressed. My God, after what we have seen in the past few days—which many people think is directly related to the American deficit situation, and we are not much better off—then we have to watch ourselves before we start extending without putting in some other factor to offset that. Everyone asks us to take something off but no one asks us to put something on. The last witness said "soak the rich", but the only trouble is that there are not too many rich. That is the oldest myth that has gone around.

Mr. Neil: But I think you could create a very strong argument that, in fact, if you want to chase performers and writers out of the profession, you would probably generate a hell of a lot more tax revenue because they will go off and choose other professions and they will make a hell of a lot more money at it. But, as a society, we have to support the work that individual artistes and creators do, because it is fundamental to the existence of the society.

The Chairman: Perhaps the answer to that is grants rather than tax—and that is what Canada has done. As you have pointed out, there has been significant help given the arts through grants. This government and other governments have given grants. Perhaps they are not big enough—

Senator MacDonald (Halifax): I think that Mr. Neil's point is well taken. It is ironic that a country like Canada, which has really paid heavily to protect itself against cultural annexation from the United States—with the CBC getting \$1 billion, and so on—has totally and absolutely neglected its creative performing artistes. To say that it is very difficult to survive economically as a professional performer is the understatement of the century.

The Chairman: I must say that the earnings kind of shocked me. As I have said, you could probably make more money pumping gas.

Thank you very much, Mr. Neil. We will make the transcript available to the full committee. Unfortunately because of a mix-up in timing a number of our members were unable to be here; but the committee thanks you very much.

[Traduction]

Le président: Selon moi, la question de la déduction des frais est très délicate. Bien que cette possibilité soit supprimée et qu'une somme fixe de 500 \$ soit prévue dans certains cas, les taux sont considérablement réduits.

Comme nous l'avons signalé à de nombreuses reprises, il nous faut examiner l'ensemble de ces points tout en tenant compte du flux des recettes et des déficits. Après les événements des derniers jours, qui étaient directement liés, selon de nombreuses personnes, au déficit américain, et notre situation à ce titre n'est pas bien meilleure—il faut faire bien attention à ce que les mesures prises soient compensées par d'autres. Tout le monde nous demande d'alléger leur fardeau fiscal sans toutefois nous proposer des mesures pour maintenir nos recettes. Le dernier témoin nous a suggéré de faire payer de lourds impôts aux riches. Ceux-ci ne sont malheureusement pas très nombreux. C'est un très vieux mythe.

M. Neil: Bien sûr, si vous faisiez en sorte que les comédiens et les écrivains abandonnent leur profession vous risqueriez d'accroître diablement vos recettes fiscales parce qu'ils choisiraient d'autres professions qui leur permettraient de gagner un revenu beaucoup plus élevé. Mais, en tant que société, il nous faut appuyer le travail des artistes et des créateurs parce qu'il est fondamental à l'existence même de la société.

Le président: La solution à ce problème réside peut-être dans le versement de subventions plutôt que dans le régime fiscal. Le Canada a opté en ce sens. Comme vous l'avez signalé, le domaine des arts a reçu beaucoup d'aide sous forme de subventions. Le gouvernement au pouvoir de même que d'autres gouvernements ont versé des subventions. Peut-être ne sont-elles pas suffisantes...

Le sénateur MacDonald (Halifax): Je crois que M. Neil a raison. C'est ironique qu'un pays comme le Canada, qui a déjà versé beaucoup d'argent pour se protéger contre l'assimilation culturelle aux États-Unis—la Société Radio-Canada a reçu un milliard de dollars à ce titre—ait absolument et totalement négligé son secteur des arts du spectacle. Et je suis encore loin de la vérité en disant qu'un artiste professionnel a beaucoup de mal à joindre les deux bouts dans notre pays.

Le président: Je dois dire que j'ai été en quelque sorte secoué lorsque j'ai appris quels étaient leurs revenus. Comme je l'ai dit, un pompiste pourrait vraisemblablement gagner davantage.

Je vous remercie beaucoup, Monsieur Neil. Nous allons distribuer le compte rendu de notre discussion à tous les membres du Comité. À cause d'un malentendu, un certain nombre de nos membres n'ont pu assister à cette séance, mais le Comité vous remercie beaucoup.

Senators, when the Senate rises tomorrow we shall hear from the insurance people. They are very aggressive in this matter and I am sure that we have all been inundated with individual letters from the insurance community.

That concludes today's meeting.

[*Text*]

The committee adjourned.

Sénateurs, lorsque le Sénat aura terminé ses travaux demain, nous allons entendre des témoins de l'industrie des assurances. Ils ont une attitude très offensive sur cette question et je suis sûr que nous avons tous été inondés de lettres de membres de ce secteur.

C'est tout pour aujourd'hui.

[*Traduction*]

Le Comité suspend ses travaux.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Federation of Labour:

Mr. James McCambly, President;

Mr. Ed. Herechuk, President, Ontario Provincial Council of Labour.

From the Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists:

Mr. Garry Neil, General Secretary.

De la Fédération canadienne du travail:

M. James McCambly, président;

M. Ed. Herechuk, président, «Ontario Provincial Council of Labour».

De la «Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists»:

M. Garry Neil, secrétaire général.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chairman:
The Honourable IAN SINCLAIR

Président:
L'honorable IAN SINCLAIR

Wednesday, October 28, 1987

Le mercredi 28 octobre 1987

Issue No. 40
Fourth Proceedings on:
Tax Reform in Canada

Fascicule n° 40
Quatrième fascicule concernant:
Réforme fiscale au Canada

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Ian Sinclair, *Chairman*

The Honourable Finlay MacDonald (*Halifax*),
Deputy Chairman

The Honourable Senators:

Anderson	*MacEachen, P.C. (or Frith)
Barrow	*Murray, P.C. (or Doody)
Buckwold	Olson, P.C.
Cogger	Perrault, P.C.
Flynn, P.C.	Riel, P.C.
Kelly	Roblin, P.C.
MacDonald	Sinclair
(<i>Halifax</i>)	

**Ex officio Members*

(Quorum 4)

Changes in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Anderson substituted for that of the Honourable Senator Haidasz. (*October 28, 1987*)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Ian Sinclair

Vice-président: L'honorable Finlay MacDonald (*Halifax*)

Les honorables sénateurs:

Anderson	*MacEachen, c.p. (ou Frith)
Barrow	*Murray, c.p. (ou Doody)
Buckwold	Olson, c.p.
Cogger	Perrault, c.p.
Flynn, c.p.	Riel, c.p.
Kelly	Roblin, c.p.
MacDonald	Sinclair
(<i>Halifax</i>)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Anderson substitué à celui de l'honorable sénateur Haidasz. (*le 28 octobre 1987*)

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, May 26, 1987:

“The Honourable Senator Sinclair moved, seconded by the Honourable Senator van Roggen:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to study and report upon tax reform in Canada, or any matter relating thereto; and

That the Committee submit its report no later than 29th February 1988.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, June 23, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Sinclair moved, seconded by the Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*):

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce which was authorized by the Senate on 26th May, 1987, to study and report upon tax reform in Canada, or any matter relating thereto, be further authorized to examine and consider the documents tabled in the Senate on 22nd June, 1987, relating to tax reform 1987 (Sessional Paper No. 332-402).

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Le greffier du Sénat
Charles A. Lussier
Clerk of the Senate

ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 26 mai 1987:

«L'honorable sénateur Sinclair propose, appuyé par l'honorable sénateur van Roggen,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la réforme fiscale au Canada, ou toute question s'y rattachant; et

Que le Comité fasse rapport au plus tard le 29 février 1988.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 23 juin 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Sinclair propose, appuyé par l'honorable sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*),

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, autorisé par le Sénat le 26 mai 1987, à étudier la réforme fiscale au Canada, ou toute question s'y rattachant, soit de plus autorisé à étudier les documents sur la réforme fiscale 1987, déposés au Sénat le 22 juin 1987 (document parlementaire n° 332-402).

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, OCTOBER 28, 1987

(73)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 4:21 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Ian Sinclair, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Anderson, Barrow, Cogger, MacDonald (*Halifax*), Roblin and Sinclair. (6)

Other Senators present: The Honourable Senators Bosa and Riel.

In attendance: From the Robarts Centre for Canadian Studies, York University: Prof. Thomas J. Courchene. *From Drache, Rotenberg:* Mr. Arthur B. C. Drache, Q.C. *From the Library of Parliament, Research Branch:* Mr. Basil Zafiriou, Senior Analyst; Mr. Anthony Chapman, Research Officer, Economics Division.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Canadian Life and Health Insurance Association Inc.:

Mr. Gerald M. Devlin, Q.C., President;

Mr. James Witol, Vice-President, Taxation and Research;

Mr. Jules Ducasz, Vice-President, Sun Life Assurance Company of Canada;

Mr. Peter Safran, Actuary, Canada Life Assurance Company;

Mr. C. Garfield White, F.C.I.A., Manager, Government Relations.

The Committee, in compliance with the Orders of Reference dated 26th May, 1987 and 23rd June, 1987, resumed consideration of the study on tax reform in Canada, or any matter relating thereto.

The witnesses made a statement and answered questions.

It was—

Agreed, that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

Brief submitted by the Canadian Life and Health Insurance Association Inc. (20 pages English—21 pages French) (Exhibit BTC-CCC).

At 5:41 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Timothy Ross Wilson

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 28 OCTOBRE 1987

(73)

[Traduction]

Le Comité permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 16 h 21, sous la présidence de l'honorable sénateur Ian Sinclair, président.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Anderson, Barrow, Cogger, MacDonald (*Halifax*), Roblin et Sinclair. (6)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Bosa et Riel.

Présents: Du Centre Robarts d'études canadiennes, Université de York: Thomas J. Courchene, professeur. *Du cabinet Drache et Rotenberg:* M^e Arthur B. C. Drache, C.R. *De la Bibliothèque du Parlement, Service de recherches:* M. Basil Zafiriou, analyste principal; M. Anthony Chapman, attaché de recherche, Division de l'économie.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes Inc.:

M^e Gerald M. Devlin, c.r., président;

M. James Witol, vice-président, Impôts et recherches;

M. Jules Ducasz, vice-président, Sun Life du Canada, compagnie d'assurance-vie;

M. Peter Safran, actuaire, La compagnie d'assurance du Canada sur la vie;

M. C. Garfield White, F.C.I.A., directeur, Relations gouvernementales.

Conformément à ses ordres de renvoi du 26 mai 1987 et du 23 juin 1987, le Comité reprend l'étude de la réforme fiscale au Canada ou de toute question s'y rattachant.

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

Il est *convenu* que le document suivant soit déposé comme pièce auprès du greffier du Comité:

Mémoire présenté par l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes Inc. (20 pages en anglais—21 pages en français) (pièce BTC-CCC).

A 17 h 41, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, October 28, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 4.20 p.m. to examine Tax Reform in Canada.

Hon. Ian Sinclair (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: We are continuing our consideration of tax reform in Canada. Our witnesses today are from the Canadian Life and Health Insurance Association Inc.

Mr. Devlin, would you introduce your colleagues and tell us about your association.

Mr. Gerald M. Devlin, Q.C., President, Canadian Life and Health Insurance Association Inc.: We appreciate this opportunity to appear before your committee on behalf of the life insurance industry. Our association is a national trade association. We have 111 corporate members representing the life and health insurance business in Canada. There are approximately 168 companies registered to do business in Canada that our membership represents—approximately 98 per cent of the premium income in Canada. I think we could say that our membership substantially represents the Canadian life and health insurance industry.

Our association is centered mainly in Toronto in terms of our staff locations, but we do have staff in Ottawa and we also have significant staff in Montreal to service our Quebec members and to serve us in terms of representing our association to the Quebec government in the French language.

As our brief states, we have a number of concerns emerging from the tax reform package that are especially serious, we think, to our industry and to our policyholders. While the brief we have submitted to you is, in essence, the basic position we put forward to the minister and the Commons Standing Committee on Finance some weeks ago, we hope you will find it timely to review what has been going on since then. This may help the committee to evaluate where the situation now stands and what position the committee might consider on the issues we bring before you.

First, however, I would like to introduce ourselves. My name is Gerald Devlin. I represent the association as its president. With me are a number of experts to help in answering questions that the committee may have. They are Mr. James Witol, Vice-President, Taxation and Research at our association; Mr. Jules Ducacz, Assistant Vice-President, Taxation and Research at Sun Life; Mr. Peter Safran, Corporate Vice-President, Accounting and Taxation at Canada Life. Messrs. Ducacz and Safran have served on the task force that has worked on these various problems arising out of the tax reform.

The Chairman: We have two association people and two workers.

Mr. Devlin: That is one way of putting it, Mr. Chairman, and it may be accurate.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 28 octobre 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 16 h 20 pour examiner la réforme fiscale au Canada.

L'honorable Ian Sinclair (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Nous poursuivons l'étude de la réforme fiscale au Canada. Nous entendrons aujourd'hui les représentants de l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc.

Monsieur Devlin, auriez-vous l'obligeance de nous présenter vos collègues et de nous parler de votre association.

M. Gerald M. Devlin, c.r., président de l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes Inc.: Nous sommes heureux de pouvoir comparaître devant votre comité au nom de l'industrie de l'assurance-vie. Nous formons une association professionnelle nationale qui compte 111 membres du secteur des assurances de personnes au Canada. Nos membres représentent environ 168 compagnies enregistrées, ce qui correspond à quelque 98 p. 100 du revenu en primes. Je pense donc pouvoir dire qu'ils représentent une large part de l'industrie canadienne des assurances de personnes.

Nos effectifs se trouvent surtout à Toronto, mais nous avons aussi du personnel à Ottawa ainsi qu'un groupe important à Montréal, qui sert nos membres du Québec et représente notre association auprès du gouvernement du Québec en français.

Comme notre mémoire l'indique, la réforme fiscale soulève un certain nombre de préoccupations qui sont à notre avis particulièrement graves pour notre industrie et nos assurés. Pour l'essentiel, le mémoire que nous vous présentons traduit la position de base que nous avons exposée au ministre et au Comité permanent des finances de la Chambre des communes il y a quelques semaines; nous espérons qu'il vous sera aussi utile dans l'examen de ce qui s'est passé depuis. Il pourrait aider le comité à évaluer la situation actuelle et la position qu'il devrait adopter sur les questions que nous lui soumettons.

Mais j'aimerais d'abord faire les présentations. Je m'appelle Gerald Devlin. Je suis président de l'association. M'accompagnent un certain nombre de spécialistes pour m'aider à répondre aux questions du comité: M. James Witol, vice-président, Affaires fiscales et recherches à notre association, M. Jules Ducacz, vice-président adjoint, Charges fiscales et recherches actuarielles à la Sun Life, et M. Peter Safran, vice-président général, Comptabilité et Impôt à la Canada-vie. MM. Ducacz et Safran font partie du groupe de travail chargé d'étudier les divers problèmes que pose la réforme fiscale.

Le président: Nous avons deux membres de l'association et deux travailleurs.

M. Devlin: C'est une façon de le dire, monsieur le président, qui est d'ailleurs peut-être exacte.

[Text]

As was pointed out to you in your earlier hearings with the Finance officials, we are in a very short time frame to resolve any issues affecting corporate taxation. Ways and Means motions to introduce the tax changes affecting corporations are expected before the end of the year. The minister and his officials will be reviewing submissions made by our industry to the Commons Committee and will no doubt arrive at a response to all those representations. It is our feeling that there will be very little time for debate or argument between now and the end of the year. It is, therefore, vitally important that the central issues be placed before you today so that your committee can also be part of the process. Let me begin with a review of our basic position.

As we have stated, since the White Paper appeared in June, our industry supports its direction on tax reform. We support the government's policy to create a better balance among personal and corporate taxes and we recognize that the Canadian public endorses that policy.

We also recognize the goal to have the financial services sector pay an increased share of corporate taxes—as long as it is fairly distributed among the financial institutions.

As we have said from the outset, we are prepared to pay our fair share and to work with the Minister of Finance and his officials in order to achieve this goal. In fact, since June 18 we have met with the Department of Finance on a number of occasions to make sure that the proposed changes to the corporate income tax rules that affect our industry are workable and will generate the level of tax revenue that the department expects to receive. I doubt that many other industries have cooperated as fully as we have in order to make sure that they do pay some tax.

We have done this with some misgivings, I must admit, because from what we can see our competitors in the financial sector—the banks and trust companies—have paid less federal corporate income tax than our industry in recent years and apparently will pay less than us in future years. Specifically, according to Department of Finance estimates, life insurance companies will be paying two-thirds of the new taxes from the financial sector over the next five years—\$2.2 billion out of \$3.4 billion. Relative to asset size we will be paying more than ten times the additional tax burden of banks and trust companies.

There is one tax proposal that we are strongly opposed to, however. This is the 15 per cent investment income tax. But even if this tax is eliminated, the share of new taxes on the financial sector to be paid by life insurers over the next five years will be 50 per cent of the total. Although on the surface it appears that this investment income tax is a corporate tax, in reality it is a tax on life insurance policyholders and their dependents.

The people who buy a major portion of life insurance policies issued each year are predominantly middle and lower

[Traduction]

Comme on vous l'a signalé aux audiences que vous avez tenues avec les fonctionnaires des Finances, nous avons très peu de temps pour résoudre les questions touchant l'impôt sur le revenu des sociétés. Les motions de voies et moyens portant introduction de modifications fiscales touchant les sociétés devraient être présentées d'ici la fin de l'année. Le ministre et ses fonctionnaires examineront les recommandations formulées par notre industrie au Comité des Communes et ils prendront sans aucun doute position sur tous les points de vue exprimés. Nous estimons qu'il reste très peu de temps pour discuter ou argumenter d'ici la fin de l'année. Il est donc capital que les grandes questions vous soient soumises aujourd'hui pour que vous puissiez vous aussi participer au processus. Permettez-moi maintenant d'exposer de nouveau notre position de base.

Comme nous l'avons dit, notre industrie appuie l'orientation du Livre blanc de juin en ce qui concerne la réforme fiscale. Nous nous rallions à la politique du gouvernement qui consiste à réaliser un meilleur équilibre entre les impôts sur le revenu des particuliers et sur le revenu des sociétés, et nous savons que le public canadien l'approuve aussi.

Nous sommes également d'accord avec l'objectif visant à faire payer au secteur des services financiers une part accrue des impôts sur le revenu des sociétés, pourvu que le fardeau soit réparti équitablement entre les institutions financières.

Comme nous le disons depuis le début, nous sommes disposés à payer notre juste part et à travailler à la réalisation de cet objectif, de concert avec le ministre des Finances et ses fonctionnaires. En fait, depuis le 18 juin, nous avons rencontré des fonctionnaires du ministère des Finances à plusieurs reprises pour nous assurer que les projets de modification des règles de l'impôt sur le revenu des sociétés touchant notre industrie sont réalisables et qu'ils produiront les recettes fiscales prévues. Je doute que beaucoup d'autres industries aient à ce point collaboré avec le ministère pour s'assurer de payer des impôts.

Je dois avouer que ce n'est pas sans hésitations que nous l'avons fait, car d'après ce que nous pouvons voir, nos concurrents du secteur financier—les banques et les sociétés de fiducie—ont payé ces dernières années moins d'impôt fédéral sur le revenu des sociétés que notre industrie, et il semble qu'ils en paieront également moins que nous dans les années à venir. En effet, d'après les évaluations du ministère des Finances, les compagnies d'assurance-vie paieront les deux tiers des nouveaux impôts du secteur financier au cours des cinq prochaines années, soit 2,2 milliards de dollars sur 3,4 milliards. Du point de vue de l'importance des éléments d'actif, notre fardeau fiscal supplémentaire sera plus de dix fois supérieur à celui des banques et des sociétés de fiducie.

Il y a toutefois une proposition fiscale à laquelle nous sommes fortement opposés. Il s'agit de l'impôt de 15 p. 100 sur le revenu de placements. Mais même si cet impôt était supprimé, la part des nouveaux impôts du secteur financier que devront payer les assureurs-vie au cours des cinq prochaines années représentera 50 p. 100 du total. Cet impôt sur le revenu de placements frappe en fait non pas les sociétés, mais les détenteurs de police d'assurance-vie et les personnes à leur charge.

Une grande part des polices d'assurance-vie émises chaque année sont achetées par des personnes à faible ou moyen

[Text]

income earners. These are the very same people that tax reform is attempting to assist, through lower tax rates and a system of tax credits. It is difficult, therefore, to understand why a tax would be proposed that would impact directly on this group.

There is one other point I want to make regarding the taxation of policyholders.

In 1981-82 the Department of Finance modified its direct taxation of policyholders by recognizing that a distinction should be made between those insurance policies that were savings-oriented and those that were obviously intended to provide for the financial protection and security of beneficiaries.

The investment income tax is a return to the theory that life insurance is like all other financial instruments, that there is nothing special or socially valuable about it. It revives taxation of policyholders on "exempt" policies through the back door. These exempt policies were defined by the Department of Finance rules in 1982. We had thought that issue was settled; that the taxation of policyholders—as distinct from corporate tax—had been resolved sensibly and fairly; that there would be stability for the future. Now we find that that is not the case.

Life insurance purchased for protection still remains a special form of financial security based on guarantees that may extend over decades. It does perform a social role in providing individuals with the means to safeguard their beneficiaries from financial loss. It is an alternative to expanding social programs. It is not a form of savings or investment in the usual definition. Surely we can accept that the tax treatment given to pensions and RRSPs is equally valid in social terms for life insurance.

What I am arguing here is that there is a social policy side to tax policy. Taxation of life insurance has always been on the basis that it is in the country's interest to encourage responsibility and individual self-reliance.

It is our hope that the fundamental social role of life insurance will not be overlooked in the exotic world of tax theory.

Where are we now? As I have already noted, we have had a number of technical meetings with the finance officials on the corporate income tax changes proposed in the white paper. These discussions are continuing, and we believe that a tax level of the order of \$300 million to \$400 million a year will emerge from the corporate tax alone from life insurance companies. That is the Part I tax.

In fact, we believe that this corporate tax level by itself will be substantially more than the levels paid by banks and trust companies. It should lay to rest any thoughts that the life insurance business will not be paying much tax.

The proposed investment income tax, however, is another matter. If implemented in the form described in the white paper, it would become an unfair and onerous burden on our policyholders. For some reason we have not been able to com-

[Traduction]

revenu. C'est ce groupe que vise à aider la réforme fiscale, grâce à un système de crédits d'impôt et à une diminution des taux d'impôt. Pourquoi alors proposer un impôt qui le touche directement?

Il y a un autre point de vue que j'aimerais faire valoir au sujet de l'imposition des assurés.

En 1981-82, le Ministère des finances a modifié l'imposition directe des assurés en reconnaissant qu'il convenait de faire une distinction entre les polices d'assurance qui constituent un moyen de réaliser des économies et celles qui, de toute évidence, visent à assurer une protection et une sécurité financière aux bénéficiaires.

L'impôt sur le revenu de placements représente un retour à la théorie selon laquelle les polices d'assurance-vie équivalent aux autres effets de commerce et ne présentent rien de particulier ni de valable socialement. On utilise un moyen détourné pour remettre en vigueur l'imposition des polices «exonérées», pourtant définies par les règles du ministère des Finances en 1982. Nous pensions que la question était réglée, que l'imposition des assurés—distincte de celle des sociétés—avait été résolue de façon judicieuse et équitable. Nous comptions sur une certaine stabilité, mais ce n'est pas le cas.

L'assurance-vie comme mode de protection est encore une forme particulière de sécurité financière basée sur des garanties pouvant s'étaler sur des décennies. Elle joue un rôle social en ce qu'elle représente pour les particuliers un moyen de protéger leurs bénéficiaires contre les difficultés financières. Elle est une solution de rechange à l'extension des programmes sociaux. Elle ne constitue pas une forme d'épargne ou d'investissement au sens habituel. Nous reconnaissons à coup sûr que le traitement fiscal des pensions et des REÉR est également valable sur le plan social.

Ce que je veux faire valoir ici, c'est que la politique fiscale a un aspect social. Dans l'imposition de l'assurance-vie, on a toujours tenu compte du fait qu'il est dans l'intérêt du pays de favoriser la responsabilité et l'autonomie des particuliers.

Nous espérons que le rôle social fondamental de l'assurance-vie ne sera pas négligé dans ce monde étrange qu'est celui de la théorie fiscale.

Où en sommes-nous maintenant? Comme je l'ai déjà fait remarquer, nous avons déjà eu un certain nombre d'entretiens avec les fonctionnaires des finances concernant les modifications de l'impôt sur le revenu des sociétés proposées dans le Livre blanc. Ces discussions se poursuivent et nous estimons qu'à elles seules, les compagnies d'assurance-vie paieront de 300 à 400 millions de dollars de ce seul impôt sur les sociétés. C'est l'impôt de la partie I.

En fait, nous croyons que nous paierons une part beaucoup plus grande de cet impôt sur les sociétés que les banques et les sociétés de fiducie. Il est absolument faux de penser que les compagnies d'assurance-vie ne paieront pas beaucoup d'impôts.

Quant à l'impôt sur le revenu de placements proposé, c'est une autre question. S'il prend la forme décrite dans le Livre blanc, il constituera une charge lourde et injuste pour nos assurés. Pour une raison quelconque, nous ne sommes pas parvenus

[Text]

pletely convince the finance officials that life insurance is unique and is not a form of investment comparable to those offered by other financial institutions. We have argued at length on this issue, but to this time the matter remains unresolved.

We do know that the Commons committee on finance is looking at this problem closely. Possibly the minister and his officials are awaiting the report of that committee, and, if alternatives can be found, we will be willing to look at other ways of achieving their revenue goals.

We would hope that any favourable conclusion of your committee to our concerns on this issue will also be given attention by the minister and his officials.

This has been a quick overview, Mr. Chairman. I hope that it has sketched in the situation as it now stands. But perhaps at this point, as you have said, you might want to leave it open now to questions from you and your committee members.

Thank you for that opportunity.

The Chairman: Thank you, Mr. Devlin. We know that you have had good rapport with officials in the Department of Finance and have had discussions with them, as have some of your members individually.

Mr. Devlin: That is quite right.

The Chairman: But you say that if there are alternatives you will be willing to look at them in place of this 15 per cent tax, which you look upon as being unfair and having a social effect that is not a good tax policy. I understand that some people in your industry have come up with alternatives. Do you know about them?

Mr. Devlin: I think they have. I am certainly well aware that Great West Life put forward a proposal for alternatives when it made its presentation to the Finance Committee in its hearings in Winnipeg. They were looking at ways in which money might be raised in matters that are not taxed at the present time—for example, the Blue Cross. Blue Cross operations in Canada are not philanthropic. In truth, they are no different from mutual companies in terms of comparisons. The kind of commercial operation they are running today do not get taxed. You and your committee might be aware, however, that in the United States tax reform that has just taken place, Blue Cross is now being taxed. That is one element.

The Chairman: But outside of transferring the loss here, which staff tell me has a figure of \$850 million over the five-year period we are looking at in here—which is a significant sum—

Mr. Devlin: Yes it is.

The Chairman:—you are talking about moving it out of life and health insurance into some other thing. What about some adjustment within your own organization that would at least address this loss of revenue?

Mr. Devlin: Well, if the question you are posing is how we would make up the shortfall if this revenue were not derived, our attitude would be that, even if you took this tax out of the

[Traduction]

à convaincre pleinement les fonctionnaires des finances que l'assurance-vie est unique et ne peut se comparer aux formes d'investissement offertes par les institutions financières. Malgré tous nos arguments, cette question n'est pas encore réglée.

Nous savons que le Comité des finances de la Chambre des communes examine le problème de près. Le ministre et ses fonctionnaires attendent peut-être le rapport de votre comité; si l'on parvient à trouver des solutions de rechange, nous examinerons volontiers tout autre moyen d'atteindre les objectifs visés en matière de recettes.

Nous espérons que toute conclusion favorable de votre comité sur nos préoccupations recevra également l'attention du ministre et de ses fonctionnaires.

Voilà un rapide aperçu, monsieur le président. J'espère avoir bien esquissé le tableau de la situation actuelle. Nous pourrions peut-être maintenant passer aux questions des membres du comité.

Je vous remercie de l'occasion que vous nous offrez ici.

Le président: Merci, monsieur Devlin. Nous savons que vous avez eu de bons rapports avec les fonctionnaires du ministère des Finances et que vous avez tenu des discussions avec eux, tout comme certains de vos membres.

M. Devlin: C'est exact.

Le président: Vous dites que si l'on trouve des solutions de rechange, vous les examinerez volontiers en vue de remplacer cet impôt de 15 p. 100, qui est à votre avis injuste et ne traduit pas une bonne politique sociale. Je crois comprendre que certains membres de votre industrie ont eux-mêmes élaboré des solutions de rechange. En savez-vous quelque chose?

M. Devlin: Oui. Je sais très bien que la Great West Life a proposé des solutions de rechange devant le Comité des finances à Winnipeg. On examinait comment aller chercher de l'argent dans des secteurs non imposés actuellement, par exemple ceux de la Croix-Bleue. La Croix-Bleue du Canada n'est pas une entreprise philanthropique. En fait, elle n'est pas différente des mutuelles sur le plan des activités commerciales, et elle ne paie pas d'impôts. Votre comité sait peut-être que la réforme fiscale vient d'entrer en vigueur aux États-Unis et que la Croix-Bleue est maintenant assujettie à l'impôt. C'est un élément.

Le président: Mais à part le transfert de la perte ici, dont on me dit qu'elle atteint 850 millions de dollars dans les cinq ans que nous sommes en train d'examiner—ce qui représente une somme importante...

M. Devlin: Oui, c'en est une.

Le président: Vous parlez de passer de l'assurance-vie à autre chose. Que pensez-vous d'une certaine réorganisation de vos activités pour au moins réduire cette perte de revenus?

M. Devlin: Eh bien, si vous nous demandez comment nous nous y prendrons pour combler le manque à gagner si nous ne touchons pas ces revenus, nous vous répondrons que même sans tenir compte de cet impôt, notre industrie continuera de sup-

[Text]

picture, our industry would still be carrying 50 per cent of the load in the financial services sector.

The Chairman: I accept that point, but is there any other way of raising \$840 million? Sure, you might even have a higher percentage—which might be thought unfair, and you can bring that to our attention—but is there another way of raising this money from the life and health insurance sector without having the social implications that you point to and say are so adverse?

Mr. Devlin: I do not know that we have taken the perspective of saying: How could our industry replace the shortfall by bearing some other kind of tax that would pick all of that up? We would like to see a total rethinking about the burden that should be shared by all financial institutions as a matter of fairness, and, therefore, some level of tax placed on them that would be more related to the size of those institutions. If there is a shortfall, our attitude is that you have to rethink this within the financial services sector and expect to get a better balance of tax from all of the players. Obviously, that means that we would be asking them to look at some approach—whether a minimum tax of some kind that might be asset related or any other approach that we might use—that would apply to all financial institutions and not just to our business in terms of looking at the shortfall.

We have not put forward a formal proposal of that kind to anyone, but this is the attitude that we would take if we were to sit down with the Department of Finance and say, "How can we redo this now?"

The Chairman: That is what I wanted to ask you. We have had officials here who will be coming back again; you know them well—Mr. Dodge and others.

Mr. Devlin: Yes.

The Chairman: If you have had some discussions along the line that I am putting to you, maybe you can help us. But, if you have not, we will obviously raise that kind of question with them. I take it that what you are saying is that rather than pick up this \$850 million over the five-year period—and there seem to be some difficulties with that—

Mr. Devlin: Yes.

The Chairman: If it were to be eliminated, you would have to find \$850 million over five years somewhere.

Mr. Devlin: That is true.

The Chairman: You are saying that one way to find that sume would be the imposition of a some kind of minimum tax related to assets in the business of the financial community.

Mr. Devlin: By the way, I should have mentioned that that was the view that Great West Life put forward to the Finance Committee in Winnipeg.

The Chairman: Or there may be other ways of doing it.

Mr. Devlin: There may be other ways of doing it, yes.

The Chairman: That was the one point that I wanted to make.

[Traduction]

porter la moitié du fardeau fiscal dans le secteur des services financiers.

Le président: J'accepte cet argument, mais y a-t-il une autre façon de trouver 840 millions de dollars? Même si vous aviez un pourcentage d'imposition plus élevé—que vous jugeriez inéquitable et dont vous pourriez vous plaindre auprès de nous—n'y a-t-il pas une autre façon de trouver cet argent dans le secteur de l'assurance-vie sans crainte des conséquences sociales que vous signalez et que vous considérez comme si graves?

M. Devlin: Je ne savais pas que nous avions adopté une perspective qui nous faisait nous demander comment notre industrie pourrait combler ce manque à gagner en étant assujettie à un autre genre d'impôt qui rattraperait tout cela. Pour qu'il y ait une certaine justice, nous sommes d'avis qu'il faudrait repenser totalement la répartition du fardeau fiscal entre toutes les institutions financières de façon que leurs impôts à payer correspondent davantage à leur taille. S'il y a un manque à gagner, nous estimons que vous devez réexaminer de nouveau la question de l'imposition du secteur des services financiers pour réaliser un meilleur équilibre fiscal entre tous les intervenants. De toute évidence, cela signifie qu'on doit examiner divers modes d'imposition, qu'il s'agisse d'un impôt minimum lié aux actifs ou tout autre mécanisme, applicable à l'ensemble des institutions financières et pas seulement à notre industrie.

Nous n'avons pas encore présenté de proposition officielle de ce genre devant qui que ce soit, mais ce serait notre position si nous avions à repenser la fiscalité des institutions financières avec le ministère des Finances.

Le président: Voilà ce que je voulais vous demander. Nous avons déjà accueilli—et nous les ferons comparaître de nouveau—des témoins que vous connaissez bien: M. Dodge et d'autres.

M. Devlin: Oui.

Le président: Si vous avez discuté de ces questions, vous pouvez peut-être nous aider. Si vous ne l'avez pas fait, nous les soulèverons certainement devant eux. Si je vous ai bien compris, plutôt que de récupérer ces 850 millions de dollars sur cinq ans—et il semble que cela ne sera pas facile . . .

M. Devlin: Oui.

Le président: Si vous deviez perdre ce revenu, vous devriez trouver 850 millions quelque part d'ici cinq ans.

M. Devlin: C'est exact.

Le président: Vous dites qu'une des solutions serait d'assujettir le secteur des services financiers à une forme d'impôt minimum lié aux actifs?

M. Devlin: Soit dit en passant, j'aurais dû signaler que c'était l'opinion avancée par la Great West Life devant le Comité des finances à Winnipeg.

Le président: Il pourrait y avoir d'autres façons de procéder.

M. Devlin: Oui, il pourrait y en avoir d'autres.

Le président: C'est l'un des arguments que je voulais faire valoir.

[Text]

Mr. Devlin: Before we get into other questions, we gave your committee a graph of a portrayal of what we are saying the investment income tax does, which is the best illustration. They always say that a picture is worth a thousand words, and this one certainly is.

This is an actual case of a company that sells a policy of this kind, so this is not necessarily fictitious. What would happen in the particular case of this particular policyholder, who is 30 years old, buying this kind of policy. In the ordinary course of events, without the proposals on the investment income tax, he could expect a death benefit of \$192,000 over that period of time, whereas he will only expect to have a death benefit of \$109,000 if the proposals should be adopted. This is not a difference that derives to him.

As you know, all life insurance is taxed. If you surrender a policy, you are taxed on any gain in that policy. Even for these exempt policies that we are talking about, which in 1981-82 were seen as protection policies, the attitude that we took—and we agreed completely with the Department of Finance on this—was that if the disposition of the policyholder should change over the period of time and he should indicate that his intention had changed by surrendering the policy, by all means tax it. But if the policy stayed in force until his death and was there for the benefit of his beneficiaries—his wife and children or whoever else was dependent upon him—then it should not be taxed, because there is a great deal of social value in that. That is the shortfall that we are talking about.

The Chairman: Is this a participating policy?

Mr. Devlin: Yes; it is a participating policy because policy dividends are used to purchase the additional paid-up insurance.

The Chairman: You are saying that the effect of this is to reduce the impact on the additional insurance that comes from the participation?

Mr. Devlin: Exactly. I am sorry to have distributed that to the members of the committee at such short notice, but I thought it would be valuable. At least it is reasonably simple.

The Chairman: Even senators, whom some people think are sleepy or stupid, can understand it, I am sure.

Senator Roblin: One of the aims of this tax reform is to treat people more equitably in respect of taxation and to make sure that people with similar incomes pay similar taxes. I am not suggesting that it meets that goal completely, but that is one of its thrusts. In respect of corporations the aim has been, first, to look at the proportion of income as reported in the financial statements that is subjected to tax. Various measures have been taken to try to ensure that various industries pay an equal portion of tax, or at least that the financially reported income of the various industries is subjected to an equal tax rate. What do you think about that idea?

Mr. Devlin: Frankly, we do not have any problem with the idea of fairness, the idea that people in similar situations should pay similar taxes. We appreciate the thrust of tax reform, the reduction of personal rates and the increase in

[Traduction]

M. Devlin: Avant de passer à autre chose, je signale au comité que nous lui avons remis un graphique qui indique, ou qui illustre le mieux les effets de l'impôt sur les revenus de placement. On dit toujours qu'une image vaut mille mots, et c'est certainement le cas ici.

Voici le cas d'une compagnie qui vend une police d'assurance de ce genre: ce n'est pas nécessairement un cas fictif. Un assuré de trente ans pourrait normalement s'attendre à toucher une prestation de décès de 192 000 \$ au bout de la période, mais si les propositions relatives à l'impôt sur les revenus de placement sont adoptées, il ne pourra espérer toucher que 109 000 \$.

Comme vous le savez, toute l'assurance-vie est imposée. Lorsqu'on rachète une police, on est imposé sur tout profit qu'on réalise. Même dans le cas des polices non imposables dont nous parlons, qui en 1981-1982 étaient considérées comme des polices axées sur la protection, notre position était—et nous étions tout à fait d'accord avec le ministère des Finances là-dessus—que si l'assuré changeait d'idée au cours de la période considérée—et c'est ce que notre assuré a fait en rachetant sa police—il fallait que le produit soit imposable. Mais si la police restait en vigueur jusqu'à son décès et que le produit en soit versé à ses bénéficiaires, que ce soit sa femme et ses enfants ou toute autre personne à sa charge, cette police ne devrait pas être imposable parce qu'elle est d'une grande importance sur le plan social. Voilà le manque à gagner dont nous parlons.

Le président: S'agit-il d'une police avec participation?

M. Devlin: Oui, parce que les dividendes servent à acheter l'assurance libérée supplémentaire.

Le président: Vous dites que cela a pour effet de réduire l'incidence sur l'assurance supplémentaire provenant de la participation?

M. Devlin: Exactement. Je regrette que les membres du comité aient reçu ce document si tard, mais j'ai estimé qu'il leur serait utile. Au moins, il n'est pas trop compliqué.

Le président: Même les sénateurs, qu'on accuse d'être endormis ou stupides, peuvent le comprendre, j'en suis certain.

Le sénateur Roblin: L'un des objectifs de la réforme fiscale est d'assurer une imposition plus équitable et de s'assurer que les contribuables ayant des revenus semblables payent les mêmes impôts. Je ne dis pas que cet objectif est atteint complètement, mais c'est ce qu'on essaie de faire. En ce qui concerne les sociétés, il s'agissait d'abord d'examiner la proportion des revenus indiqués dans les états financiers qui est assujettie à l'impôt. On a pris différentes mesures pour s'assurer que diverses industries payent leur juste part d'impôts, ou du moins que leurs revenus déclarés sont assujettis à un taux d'imposition égal. Qu'en pensez-vous?

M. Devlin: Nous sommes parfaitement d'accord avec le principe de l'équité, c'est-à-dire que les contribuables se trouvant dans la même situation doivent payer les mêmes impôts. Nous appuyons l'idée maîtresse de la réforme fiscale, la réduction

[Text]

rates, in some areas of the corporate community, to pick up a greater percentage of taxes. Our main point is that it is now unfair because we are picking up such a large proportion of the increase. To have the life and health industry picking up 50 per cent of the increase of the total corporate sector, or, looking at it another way, picking up two-thirds of the total financial services sector does not constitute "people in similar situations picking up a similar share of tax".

Senator Roblin: There is another way of looking at it, however. According to the tax reform figures given in the white paper, the proportion of income taxed as a percentage of financial statement income for all institutions before the reform was 72 per cent. It is being increased to 84 per cent after tax reform. In the case of financial institutions, the proportion of the income taxed was, before the reform and in round figures, 49 per cent. That is being increased to 74 per cent, which is still a smaller portion of total income under taxes than that for industry as a rule.

The white paper says "financial institutions", it does not say "insurance companies". Do you have a breakdown you could give me as to the effect upon your industry? Is it typical of financial institutions or is it something different?

Mr. James Witol, Vice-President, Taxation and Research, Canadian Life and Health Insurance Association Inc.: Perhaps I could respond to that question. I believe the Department of Finance projects that tax as a portion of financial income will be higher for life insurance companies than it will be for banks in the future. In particular, over the next five years it would appear as though our tax burden will be substantially higher than that of the banks.

The Chairman: Are you speaking in terms of percentages?

Mr. Witol: Yes. I think the percentage for the banks over the next five years will be close to zero. The numbers in the white paper indicate that the whole matter will settle down at some undefined time in the future. But certainly over the next five-year period, I think everybody would admit that our industry will be paying a lot more, in terms of percentage or in any other terms, than the banks.

The Chairman: What does "a lot more" mean? Are you talking about 75 or 80 per cent?

Mr. Witol: The figures we have generated suggest that we will be paying, as we mentioned in our opening statement, \$300 million or \$400 million a year after an initial transition period of a year or so. I would be surprised if the banks will pay a tenth of that, so it will be quite a substantial amount.

Senator Roblin: I think we are arguing from different bases here. I am looking at the question with respect to the financially reported income of the industry. In the case of banks, the financially reported income will be affected by what is going on in the matter of reserves, etcetera, and I cannot really get into that to say whether it is good or bad, but that will be their financially reported income and that is the basis on which their taxes will be calculated.

[Traduction]

tion des taux d'imposition personnels et l'augmentation de ceux de certaines sociétés. Nous estimons toutefois que nous sommes traités injustement parce que nous allons payer un aussi fort pourcentage d'augmentation. Si l'industrie de l'assurance-vie écope de la moitié de l'augmentation des impôts de l'ensemble du secteur des sociétés ou encore des deux tiers de tous les services financiers, on ne parle plus de «contribuables dans la même situation qui payent une même part d'impôts».

Le sénateur Roblin: Il y a toutefois une autre façon de voir les choses. Selon les statistiques du Livre blanc sur la réforme fiscale, la proportion du revenu assujéti à l'impôt exprimée en pourcentage des revenus figurant sur les états financiers pour l'ensemble des institutions était de 72 p. 100 avant la réforme. Elle passe à 84 p. 100 après. Dans le cas des institutions financières, cette proportion était grosso modo de 49 p. 100 avant la réforme et passe à 74 p. 100, ce qui reste une proportion du revenu total assujéti à l'impôt inférieure par rapport à l'ensemble du secteur.

Le Livre blanc parle d'«institutions financières», et non pas de «compagnies d'assurance». Avez-vous une ventilation que vous pourriez me remettre quant aux répercussions de la réforme sur votre industrie? Vos chiffres sont-ils particuliers aux institutions financières ou sont-ils différents?

M. James Witol, vice-président, Imposition et recherche, Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes Inc.: Permettez-moi de répondre à cette question. A mon avis, le ministère des Finances prévoit que la proportion des revenus financiers assujéti à l'impôt sera plus élevée pour les compagnies d'assurance-vie que pour les banques. En particulier, d'ici cinq ans, il semble que notre fardeau fiscal sera substantiellement plus élevé que celui des banques.

Le président: Parlez-vous de pourcentages?

M. Witol: Oui. Je crois que le pourcentage d'imposition des banques au cours des cinq prochaines années sera presque nul. Les chiffres du Livre blanc indiquent que l'ensemble de la question sera réglé à une date ultérieure indéterminée. Mais il est certain que d'ici cinq ans, tout le monde admettra que notre industrie paiera beaucoup plus d'impôts que les banques, que ce soit en pourcentage ou selon toute autre mesure.

Le président: Que voulez-vous dire par «beaucoup plus»? S'agit-il de 75 ou de 80 p. 100?

M. Witol: Selon nos chiffres, nous paierons, comme nous l'avons mentionné dans notre déclaration préliminaire, 300 ou 400 millions de dollars un an après la période initiale de transition qui durera à peu près une année. Je serais surpris que les banques paient un dixième de cela, ce sera donc une somme très considérable.

Le sénateur Roblin: Je pense que nous ne parlons pas de la même chose ici. J'aborde la question du point de vue des revenus figurant sur les états financiers de l'industrie. Dans le cas des banques, ces revenus varieront suivant l'état des réserves, et ainsi de suite, et sans que je sache réellement si c'est une bonne ou une mauvaise chose, il s'agira des revenus figurant sur leurs états financiers et c'est l'assiette d'après laquelle leurs impôts seront calculés.

[Text]

If you accept that principle, is the percentage figure they will bear, the percentage of their reported income that will be taxed, the same as yours or is it something different? Your answer is that yours is higher. I appreciate that it is difficult to deal with such a question off the cuff because you did not have notice of it, but if you could, at some point along the way, tell us what your calculations are, I think that would be interesting to us. We are interested in the concept of fairness.

Mr. Devlin: I believe that Mr. Ducasz had a response he felt would be helpful, if he may be allowed to proceed.

Mr. Jules Ducasz, Vice-President, Sun Life Assurance Company of Canada: As I understand the question, Mr. Chairman, the white paper suggests that 40 per cent or some very low percentage of book income is taxed. Under the white paper proposals, that percentage will come close to and perhaps exceed 100 per cent for individual companies. If I may, I would like to refer to some calculations we made for my own company. These calculations were presented to the Blenkarn committee when we appeared before it and more information has since been provided.

Our average effective tax rate, measured with respect to book income over the next five years, would be roughly 70 per cent. That includes the investment tax and also includes the provincial income taxes, but carving those out we come down to an average effective tax rate with reference to book income over that period of some 42 per cent.

Senator Roblin: I would be interested in seeing those figures, Mr. Chairman, because I assume that the figures provided by the department are global.

The Chairman: Mr. Devlin will provide us with those numbers. Perhaps he could also provide the figures for two or three companies. I only suggest that because I do not want anybody later to say that we chose a certain company for our examples.

Mr. Ducasz: From discussions I have had with other companies, our numbers do not look that bad.

Mr. Peter Safran, Actuary of the Canada Life Assurance Company: If I may comment, our company's results are similar. A number of these calculations are already available from the public documents that were forwarded to the Blenkarn committee. I can think of two insurance companies that did this calculation for that committee. I believe the figures are of public record. One company showed a 70 per cent marginal tax rate, based on the same calculations outlined by the Department of Finance for the banks, and another western company, which probably narrows the field down, shows a marginal rate that is even greater than 70 per cent. The suggestion of the Department of Finance during one of the discussions was that if these companies did their job properly, they should be getting roughly 29 per cent of the reported book income in taxes. The presentations have shown that instead of 29 per cent, the life insurance companies, although this can vary from one company to the other, can range even up to 100

[Traduction]

Si vous acceptez ce principe, leur pourcentage d'impôts, c'est-à-dire le pourcentage de leurs revenus déclarés qui sera imposé, sera-t-il le même que le vôtre ou sera-t-il différent? Vous dites que le vôtre sera plus élevé. Je reconnais qu'il est difficile de donner une réponse impromptue à ce genre de question puisque vous n'en avez pas été avisés, mais si vous pouviez nous communiquer vos calculs, ils nous intéresseraient. La notion d'équité nous intéresse.

M. Devlin: Je crois que M. Ducasz pourrait répondre de façon utile à cela, si on lui donne la parole.

M. Jules Ducasz, vice-président, Compagnie d'assurance Sun Life du Canada: Monsieur le président, si je comprends bien le problème, le Livre blanc donne à croire que les bénéfices comptables sont imposés à 40 p. 100 ou à un pourcentage très faible, et il propose de porter le taux d'imposition à près de 100 p. 100 pour les compagnies et même de dépasser ce seuil. Avec votre permission, j'aimerais citer quelques calculs que nous avons faits pour notre propre entreprise. Nous les avons présentés au comité Blenkarn au moment de notre comparution et d'autres renseignements ont été fournis depuis ce temps.

Notre taux d'imposition réel moyen, calculé d'après les bénéfices comptables des cinq prochaines années, serait d'environ 70 p. 100. Il tient compte de l'impôt sur les revenus de placement ainsi que l'impôt provincial sur le revenu, mais cela mis à part, nous obtenons un taux d'imposition réel moyen d'environ 42 p. 100 sur les bénéfices comptables au cours de la période.

Le sénateur Roblin: J'aimerais voir ces chiffres, monsieur le président, parce que je suppose que ceux du ministère sont globaux.

Le président: M. Devlin nous les fournira. Sans doute pourrait-il aussi nous obtenir ceux de deux ou trois compagnies. Ce n'est qu'une suggestion parce que je ne tiens pas à ce qu'on nous reproche plus tard d'avoir choisi une compagnie en particulier pour nos exemples.

M. Ducasz: D'après les entretiens que j'ai eus avec les représentants d'autres compagnies, nos chiffres semblent assez exacts.

M. Peter Safran, actuaire de la Compagnie d'assurance Canada Life: Si vous me permettez de faire une observation, les chiffres concernant notre compagnie sont semblables. Un certain nombre de ces calculs figurent déjà dans les documents publics que nous avons remis au comité Blenkarn. Je connais deux compagnies d'assurance qui les ont effectués à l'intention de ce comité. À mon avis, ces chiffres sont du domaine public. Une des compagnies a déclaré un taux marginal d'impôt de 70 p. 100, d'après les mêmes calculs que ceux que le ministère des Finances a cités pour les banques, tandis qu'une autre compagnie de l'Ouest, qui limite probablement son objectif, fait état d'un taux marginal encore plus élevé. Les représentants du ministère des Finances ont laissé entendre que si ces compagnies géraient bien leur affaire, elles réduiraient leurs impôts d'environ 29 p. 100 des revenus figurant à leurs états financiers. Pourtant, d'après les exposés, le taux d'imposition des compagnies d'assurance-vie, même s'il peut varier d'une entreprise à l'autre, n'est pas de 29 p. 100 mais peut atteindre

[Text]

per cent. Seventy per cent, however, is not far from the average.

The Chairman: I wonder if we could have the figures for three specific companies, and then when we meet with officials we will have something concrete.

Senator Roblin: Could you briefly explain to me why you are facing a 100 per cent rate of taxation on your income as shown in the financial statement? How does that happen?

Mr. Safran: One reason is that the proposed 15 per cent investment income tax has nothing to do with the profitability of a company. In theory, you could be insolvent and still end up paying millions of dollars. That is one reason. The other reason depends on whether we bring in the provincial premium tax, which is a unique tax on life insurance companies alone. This provincial premium tax, which is 2 per cent of premiums, has nothing to do with the profitability of a company. The tax is imposed regardless of underlying profitability.

The Chairman: Will these figures that you give to us exclude the premium tax? Perhaps you could put the premium tax in as a number, but when we present the figures to officials, the figures should be less the premium tax and the 15 per cent investment tax. I realize that the 15 per cent investment tax is a different argument with regard to percentage of profits. I certainly agree that that 15 per cent has nothing to do with profits.

Mr. Ducasz: There is one other clarification. When we refer to book income for purposes of tax rates, we adjust book income to exclude intercorporate dividends. This standard has been adopted by the finance department for the purposes of the white paper and in all the announcements it has made since the white paper.

Mr. Devlin: We know what you want, and we will see that you get it. Certainly, we will use three companies as a minimum.

Senator Bosa: According to the graph you have presented, it would make it very difficult for insurance salesmen to sell the product with those projections. In 1982 major changes were made to the taxation of life insurance. The so-called exempt policies will now be coming on stream, and some will be cancelled and some withdrawn. What kind of figures on income were provided to the Income Tax Department with regard to taxation on this group of policies?

Mr. Devlin: I do not think that the expectation is for very much revenue, even upon cancellation of such policies, because there is not a great income build-up in these policies. That is one reason why they were looked upon as being for purposes of protection, and not for purposes of savings, in the definition agreed to with the Department of Finance in 1981 or 1982. There is a very slow build up of cash value to keep the premium level, not to generate huge gobs of money for anybody. So I do not really think, unless these policies are cancelled later in the period during which the policy is in force, that there is a high expectation of a great deal of income from them.

[Traduction]

jusqu'à 100 p. 100. Toutefois, un pourcentage de 70 p. 100 n'est pas loin de la moyenne.

Le président: Je me demande si nous pourrions obtenir les chiffres de trois compagnies afin d'avoir des données concrètes lorsque nous rencontrerons les fonctionnaires.

Le sénateur Roblin: Pourriez-vous m'expliquer brièvement comment il se fait que les revenus indiqués dans vos états financiers soient assujettis à un taux d'imposition de 100 p. 100?

M. Safran: Une des raisons en est que l'impôt proposé de 15 p. 100 sur les revenus de placement n'a rien à voir avec la rentabilité d'une entreprise. Théoriquement, on pourrait être insolvable et finir par payer quand même des millions de dollars d'impôt. Une autre raison dépend de la taxe provinciale sur les primes, qui existe ou non et ne s'applique qu'aux compagnies d'assurance. Cette taxe de 2 p. 100 est automatique et n'a rien à voir avec la rentabilité.

Le président: Les statistiques que vous nous donnez excluent-elles cette taxe? Vous pourriez peut-être la quantifier, mais lorsque nous présenterons les chiffres aux fonctionnaires, il ne faudrait pas qu'ils comprennent la taxe sur les primes d'assurance et l'impôt spécial de 15 p. 100 sur les placements. J'admets volontiers que ce dernier n'a rien à voir avec le pourcentage des bénéfices.

M. Ducasz: Il y a un autre point à éclaircir. Lorsque nous parlons de bénéfices comptables aux fins d'imposition, nous en excluons les dividendes intersociétés. Le Ministère des Finances a adopté cette norme pour le livre blanc ainsi que pour toutes les annonces qu'il a faites depuis.

M. Devlin: Nous savons ce que vous voulez et nous veillerons à ce que vous l'obteniez. Nous vous fournirons certainement les données concernant au moins trois compagnies.

Le sénateur Bosa: Selon votre graphique, les vendeurs d'assurance risquent d'avoir beaucoup de difficultés à se trouver des clients avec de telles prévisions. En 1982, on a apporté des modifications majeures au régime d'imposition de l'assurance-vie. Les polices dites exemptées sont désormais imposables et certaines seront annulées ou résiliées. Quels sont les chiffres qui ont été fournis au ministère du Revenu en ce qui concerne l'imposition de cette catégorie de polices d'assurance?

M. Devlin: Je ne crois pas qu'on s'attende à en tirer beaucoup d'argent, même à la résiliation, parce que ces polices ne prévoient pas d'importantes accumulations de capital. C'est une des raisons pour lesquelles on les considérerait comme des polices axées sur la protection et non sur l'épargne, selon la définition convenue avec le Ministère des Finances en 1981 ou 1982. L'accumulation de capital est très faible pour que la prime reste stable et qu'il n'y ait pas un pas d'argent à encaisser pour qui que ce soit. Par conséquent, à moins que ces polices n'aient été résiliées plus tard, je ne crois pas qu'on se soit attendu à en tirer de gros revenus.

[Text]

Senator Bosa: I read in the paper that there is a retroactive feature in this proposed taxation. What would happen to existing policies that have guaranteed projections within them? What would happen if this retroactivity was really applied and if government officials refused to accede to the pleas of the industry?

Mr. Witol: The 15 per cent investment income tax does not apply to policies that are in force where it is not possible for the company to pass the costs on to policy-holders. There would be a specific exemption for absolutely fixed-cost contracts. There aren't very many such contracts around.

The Chairman: What kind of policy would that be?

Mr. Witol: It would be traditional contracts sold 10 or more years ago which are non-participating and which have fixed premiums forever. The death benefit is fixed forever. This kind of policy has not been sold for the past 10 years. Today the policies are participating policies with dividends that are not guaranteed or participating policies to which there is an adjustable feature whereby every three years or five years the premium goes up or down according to current interest rates. For those policies in which the premiums can be adjusted, companies have told us that the investment income tax is equivalent to a 10 to 20 per cent increase in premiums.

The Chairman: Who told you that?

Mr. Witol: We asked companies to determine the effect of the investment income tax on the premium structure or the dividend structure of their policies.

The Chairman: Do you mean that you would have to increase the premium by that amount to offset the tax?

Mr. Witol: Exactly.

Senator Bosa: But, if there were a guaranteed feature in the policy, the companies would have to absorb the tax.

Mr. Witol: Policies that are on the books as of 1988 that do not allow companies to pass the tax on to the policy-holder because of contractual guarantees will not be subject to the tax. However, as I mentioned, most policies are not of that nature. For participating policies that have dividends—and you have an example in the graph—companies have estimated that dividends would be reduced by 20 to 40 per cent as a result of the investment income tax. That is the size of the effect of the tax.

Mr. Devlin: As Mr. Witol has explained, it is a flow-through tax by design. In setting up the proposal this way, the very fact that it applies only to policies in existence and on which costs can be passed on to the policy-holder implies and suggests that it is a flow-through tax to policy-holders. If you look at things carefully to see which levels of reserves are being taxed, in fact, it is a tax through the back door on exempt policies. That is its effect.

The Chairman: Perhaps the government is trying to tax an income that is not declared.

Mr. Devlin: There is a tax on income and on moneys that are credited to those reserves that are not being taxed today because the Department of Finance agreed that they would not

[Traduction]

Le sénateur Bosa: Je lis dans le document que l'imposition proposée comporte un élément de rétroactivité. Qu'arrivera-t-il aux polices existantes qui sont assorties de prévisions garanties? Qu'arrivera-t-il si la rétroactivité s'applique et que les fonctionnaires refusent d'accéder aux demandes de l'industrie?

M. Witol: L'impôt de 15 p. 100 sur les revenus de placement ne s'applique pas aux polices en vigueur lorsqu'il n'est pas possible à la compagnie de répercuter les coûts sur les assurés. Les polices à coûts absolument fixes bénéficieraient d'une exemption particulière. Il y en a très peu.

Le président: De quel genre de polices s'agirait-il?

M. Witol: Il s'agirait de polices traditionnelles sans participation vendues il y a au moins dix ans et qui prévoient des primes et des prestations de décès fixes à perpétuité. Ce genre de police ne se vend plus depuis dix ans. Celles d'aujourd'hui sont des polices avec participation qui rapportent des dividendes non garantis ou qui prévoient une clause révisable qui permet d'augmenter ou de réduire la prime tous les trois ou cinq ans selon les taux d'intérêt en vigueur. Dans ce cas, les compagnies nous ont dit que l'impôt sur les revenus de placement se traduira par une hausse de 10 à 20 p. 100 des primes.

Le président: Qui vous a dit cela?

M. Witol: Nous avons demandé aux compagnies de déterminer l'effet que l'impôt sur le revenu de placement aurait sur les primes ou les dividendes de leurs polices.

Le président: Voulez-vous dire que vous devez compenser l'impôt en augmentant les primes d'un montant équivalent?

M. Witol: Exactement.

Le sénateur Bosa: Mais dans le cas des polices dont les avantages sont garantis, ce sont les compagnies qui doivent absorber l'impôt.

M. Witol: Les polices qui auront été vendues d'ici 1988 et qui ne permettent pas aux compagnies de répercuter l'impôt sur leurs titulaires de polices en raison de garanties contractuelles ne seront pas imposées. Cependant, comme je l'ai dit, il s'agit là d'une petite minorité des polices d'assurance. Les compagnies ont estimé que l'impôt sur le revenu de placement ferait tomber de 20 à 40 p. 100 les dividendes des polices avec participation, et le graphique vous en fournit un exemple. Voilà l'ampleur des répercussions qu'aurait l'impôt.

M. Devlin: Comme M. Witol l'a expliqué, cet impôt est conçu pour être transféré. Le fait même qu'il ne s'applique qu'aux polices déjà vendues et au titre desquelles les coûts peuvent être répercutés sur les titulaires implique et même signifie que l'impôt sera transféré à ceux-ci. Si on y regarde de près pour savoir à partir de quel niveau les réserves sont taxées, on voit qu'il s'agit en fait d'un impôt déguisé sur les polices qui sont exonérées de l'impôt. Voilà l'effet de la proposition.

Le président: Le gouvernement essaie peut-être de prélever un impôt sur des revenus qui ne sont pas déclarés.

M. Devlin: Il y a un impôt sur les revenus de placement et sur les sommes qui sont créditées aux réserves que le ministère des Finances a accepté de ne pas percevoir parce qu'il est favo-

[Text]

be taxed, because they support policies that are exempt and which are for protection only. So only when they are surrendered or when something happens to the policy does the policyholder pay a tax.

The Chairman: I am trying to see the other side of the situation. By taking the credits and purchasing additional coverage, it, in effect, is like securing an income in the hands of a policyholder upon which he pays no tax.

The department is saying, "Wait a minute; a person starts out with X amount of money and, because of the type of policy, his coverage increases as he goes up the scale. He shouldn't have that tax-free." Is that not their position?

Mr. Devlin: That is their position.

The Chairman: Tell me what is wrong with that position. If I have a bond with compounding interest, I have to calculate the compounding interest and declare the income even though I have not collected it.

Mr. Devlin: I do not know if everyone in the world would agree with us, but we are saying that that is wrong because these are not investments to the person who would buy one of these products. You would not buy a whole-life policy, frankly, of this kind—an exempt class—as an investment. I do not think that you would ever have that motivation.

That product is designed to provide the individual who buys it with a level cost over the whole life of the policy. The people who buy most of these products are in the \$20,000 to \$30,000 salary range. These are not products that are exotic investment products sold to wealthy people. These are blue-collar products that are being bought.

We are saying that that is a good social way to approach the situation. Even though there is an incidence of income that does build up in these policies, in 1981-82 we said, "These are really bought for protection, so let's not tax them." Let the benefit, as long as it is there throughout the whole life of the policy, flow to the beneficiaries, not to the taxpayers. That benefit should not be taxed.

The Chairman: I believe you have answered my question. You are saying that the argument is there, but it is not persuasive, because of the motivation for the purchase of a type of contract.

Mr. Devlin: That is true. It is not an investment and it is not an investment contract like all other investment contracts.

Senator Bosa: I would like to go back to the retroactivity aspect. You have mentioned the fact that there are not many non-participating policies at the present time. Prior to 1981 and 1982 there were participating policies that were grandfathered in. Will those policies be affected by the retroactive aspect of this legislation? Would 40 per cent of the dividends that have been projected for those policies be reduced by the percentage that you estimated a moment ago?

Mr. Witol: Senator, there was a grandfathering rule put into the law in 1982 which said that the new tax rules would not

[Traduction]

rable aux polices exonérées d'impôt lorsqu'elles servent uniquement à protéger leurs titulaires. Ainsi, ces derniers ne sont imposés que lorsqu'ils rachètent ou modifient leurs polices.

Le président: J'essaie de voir l'autre côté de la médaille. Si le titulaire de la police touche les crédits et s'en sert pour augmenter sa protection, c'est en fait comme s'il réalisait un revenu sur lequel il ne paie pas d'impôt.

Le ministère estime donc que le titulaire d'une police de valeur X et d'un type qui comporte une augmentation graduelle de la protection ne devrait pas profiter de cet avantage sans payer un impôt sur la protection supplémentaire. Est-ce bien cela?

M. Devlin: C'est leur position.

Le président: Qu'y a-t-il de mal à cela? Si je suis détenteur d'une obligation à intérêt composé, je dois calculer cet intérêt et déclarer le revenu même si je ne l'ai pas encore touché.

M. Devlin: Je ne sais pas si tout le monde sera d'accord avec nous, mais nous estimons que le ministère a tort parce que pour le titulaire d'une police de ce genre, il ne s'agit pas là d'un investissement. On n'achète pas une police d'assurance-vie entière de ce genre, c'est-à-dire une police exonérée d'impôt, lorsqu'on désire investir. Ce n'est pas l'appât du gain qui pousse les gens à souscrire une police de ce genre.

Ce genre de police est conçu pour assurer à la personne qui la souscrit des primes qui seront uniformes pendant toute sa durée. La plupart des souscripteurs gagnent de 20 000 \$ à 30 000 \$ par an. Il ne s'agit pas d'un investissement très particulier qu'on vend aux gens fortunés. Ces polices sont souscrites par des travailleurs.

Nous estimons que socialement, c'est une bonne approche de la situation. Même si ces polices produisent un certain revenu, nous avons décidé, en 1981-1982 que comme les gens les souscrivaient pour acquérir une certaine protection, elles ne devaient pas être imposées. Le revenu produit, du moment qu'il n'est pas touché par le titulaire pendant la durée de la police, va aux bénéficiaires de celle-ci, non aux contribuables. Ce revenu devrait être exonéré d'impôt.

Le président: Je crois que vous avez répondu à ma question. Vous dites que vous avez un argument, mais qu'il n'est pas persuasif en raison de ce qui motive la souscription de ce genre de contrat d'assurance.

M. Devlin: C'est exact. Ce n'est pas un investissement ni, donc, un contrat d'investissement comme les autres.

Le sénateur Bosa: Je voudrais que nous reparlions de la rétroactivité. Vous avez dit qu'à l'heure actuelle, il n'existe pas beaucoup de polices sans participation. Avant 1981 et 1982, il y avait des polices avec participation dont les droits sont restés acquis. La disposition du projet de loi sur la rétroactivité s'appliquera-t-elle à ces polices? Le projet de loi réduira-t-il les 40 p. 100 des dividendes prévus aux termes de ces polices du pourcentage dont vous avez parlé tout à l'heure?

M. Witol: Sénateur, en 1982, une disposition protégeant les droits acquis a été ajoutée à la loi et elle prévoyait que les nou-

[Text]

apply to existing—that is in 1982—business because it was not fair to apply new tax rules to existing business. The effect of the investment income tax is to undo that grandfathering rule and to tax the grandfathered policies of 1982.

The Chairman: Only if they are cashed in.

Mr. Witol: Whenever a life insurance policy is surrendered there is a tax calculation made. It makes no difference if you call it an exempt policy or a non-exempt policy, any time you surrender the coverage there is a tax calculation made.

This investment income tax is a tax on a current basis of income on all policies that, up to this point, have been exempt from tax on a current basis.

Mr. Safran: I would like to mention another reason why this retroactivity feature that you were referring to hurts existing policyholders.

Our company has sold mainly participating policies within the last few years. However, there are a number of policyholders that bought non-participating policies. The policyholder has a choice. If he buys non-participating policies the premium is lower. If he buys participating policies the premium is greater, but the policyholder is expecting to get a dividend based on the experience of the company and based on the illustration that the company has produced, which, again, is based on past experience.

This new 15 per cent investment income tax does not apply to non-participating policies. The policyholder that, two years ago, chose to purchase a non-participating policy is unaffected.

The other policyholder that chose the participating policy, expecting to get the dividends based on the illustration he had seen, is caught. All of a sudden the company will have to pay a 15 per cent tax on the investment income of that policy. The Department of Finance knows that we can pass it on to the policyholder by reducing the dividends. The reduction in dividends will produce exactly the same result that you have seen on the chart. It retroactively affects that particular individual who happened to choose a participating policy two years ago. Had that policyholder known what was going to happen to the dividends, obviously he or she might have chosen a non-participating policy.

Senator Bosa: There are non-participating policies in force that have a high cash surrender value at age 65. The premium on those policies has to be paid for a minimum of 15 years or to age 65, whichever comes first. I know there are quite a number of those policies in force. How do those policies affect the life insurance industry? Would you have to pay the 15 per cent tax? Would you have to absorb the cost of these proposals if they were implemented?

Mr. Safran: If the existing policies are non-participating, we would not have to pay the 15 per cent tax. We would have to pay the 15 per cent tax on the policies we issue after the budget. That means that the company would have to increase the premium.

[Traduction]

velles règles en matière d'impôt ne devaient pas s'appliquer aux polices déjà vendues à l'époque parce que cela n'aurait pas été juste. L'impôt sur le revenu de placement aura pour effet d'annuler la protection des droits acquis et s'appliquera aux polices qui en bénéficiaient en 1982.

Le président: Seulement à celles qui seront rachetées.

M. Witol: Chaque fois qu'une police d'assurance-vie est rachetée, on calcule l'impôt, qu'elle soit exonérée ou non.

Cet impôt sur le revenu de placement s'applique au revenu courant de toutes les polices d'assurance qui, jusqu'à maintenant, ont été exonérées d'impôt.

M. Safran: Cette disposition sur la rétroactivité pénalise les actuels titulaires de polices d'une autre façon.

Ces dernières années, notre compagnie a surtout vendu des polices avec participation. Cependant, un certain nombre de titulaires ont souscrit de l'assurance sans participation. Le titulaire a le choix: s'il souscrit une police sans participation, sa prime est moins élevée. S'il souscrit une police avec participation, les primes sont plus élevées, mais il peut compter sur un dividende qui varie selon les antécédents de la compagnie et sur ce qu'elle a produit antérieurement.

Le nouvel impôt de 15 p. 100 sur le revenu de placement ne s'applique pas aux polices sans participation. Les titulaires qui ont souscrit une police sans participation il y a deux ans ne seront pas touchés.

Par contre, ceux qui ont choisi de souscrire une police avec participation en comptant toucher les dividendes prévus par la compagnie sont pris. Tout à coup, celle-ci devra payer un impôt de 15 p. 100 sur le revenu d'investissement produit par cette police. Le ministère des Finances sait que les compagnies peuvent répercuter cet impôt sur les assurés en réduisant leurs dividendes. Cette réduction produira exactement l'effet que vous avez vu sur le graphique. Elle touchera rétroactivement les titulaires qui ont choisi de souscrire une police avec participation il y a deux ans. S'ils avaient su ce qui allait arriver aux dividendes, ils auraient de toute évidence souscrit une police sans participation.

Le sénateur Bosa: Il existe actuellement des polices sans participation dont la valeur de rachat nette sera élevée lorsque leurs titulaires atteignent l'âge de 65 ans. Ceux-ci doivent payer leurs primes pendant au moins 15 ans ou jusqu'à l'âge de 65 ans, selon la première éventualité. Je sais qu'il existe actuellement beaucoup de polices de ce genre. Les compagnies d'assurance devront-elles payer l'impôt de 15 p. 100 sur ces polices? Seront-elles obligées d'absorber le coût des nouvelles dispositions si elles sont adoptées?

M. Safran: S'il s'agit de polices sans participation, les compagnies ne seront pas obligées de payer l'impôt de 15 p. 100. Elles ne le paieront que sur les polices souscrites après le budget. Cela signifie qu'elles devront augmenter les primes.

[Text]

Senator Bosa: Therefore, if this tax were imposed, the net effect would be that you would deviate the tax to the policyholder. The life insurance companies would not be paying that tax. They would merely be conveying a payment to the Income Tax Department that had been collected from the policyholder.

Mr. Safran: The insurance companies would have to increase the premium. I am not sure that it would still make it attractive for the policyholder to buy that protection. If you keep raising the premium in order to pass on tax costs, there comes a point when the public says that they will not buy the protection.

The Chairman: I do not see retroactivity in that.

Mr. Safran: No, not on the non-participating policy. The retroactivity aspect comes into effect for those policyholders that choose a participating policy because they can no longer get the expected dividends.

Senator Bosa: The agent, having made certain projections and not being able to live up to them, will be in real difficulty.

The Chairman: How much money will be made on any kind of contract is subject to changes in tax laws.

Mr. Devlin: Quite honestly, I do not think the policyholders in this class are looking at how much income they are making on the moneys they are investing. I think they are truly looking at these things as benefits in place for beneficiaries.

If you look at that chart we gave you and take an example of a person who has reached age 60, let us say this was a person who bought this product some years ago, and has used those dividends to purchase additional benefits. He is at approximately \$120,000 in death benefits, whereas at age 65 he would be at \$192,000. That will tell you that the people who are going to be hit hardest are the people who have had their policies in force for some time. Those people who bought participating policies 20 years ago or 25 years ago and still have them in force are going to be hit very hard right at a time when those dividends that are now starting to add to the death benefits that could be there for their beneficiaries are not going to be there.

Those people who are in their more mature years are going to face a bigger downfall as policyholders than policyholders in the very early years. As you can see, the charts slopes very gently in early years, but it does cut in very heavily in the later years.

Senator Barrow: Mr. Chairman, I would like to ask a supplementary question. Is there a 15 per cent tax involved in non-participating policies if the provisions of the white paper are brought into force? Would there be 15 per cent applied to any part of that?

Mr. Witol: I can answer that. The 15 per cent tax will apply to all future policies—participating or non-participating.

[Traduction]

Le sénateur Bosa: Par conséquent, si l'impôt est appliqué, les compagnies le répercuteront sur les titulaires de polices. Elles ne le paieront pas de leur poche. Elles remettront simplement au service de l'impôt sur le revenu une somme prélevée auprès des titulaires de polices, n'est-ce pas?

M. Safran: Elles seront obligées d'augmenter les primes. Je ne suis pas certain que cette hausse ne dissuadera pas les titulaires de souscrire ce genre d'assurance. Si les compagnies augmentent constamment les primes pour répercuter l'impôt sur les titulaires, un jour viendra où personne ne voudra plus souscrire ce genre d'assurance.

Le président: Je ne vois pas où la rétroactivité intervient dans tout cela.

M. Safran: Elle n'intervient pas pour les polices sans participation. La rétroactivité ne touche que les titulaires de polices avec participation, car ils ne pourront plus toucher les dividendes escomptés.

Le sénateur Bosa: Les agents d'assurance qui ont fait certaines projections et qui ne pourront pas tenir parole, pour ainsi dire, auront un sérieux problème.

Le président: Toutes les projections relatives au revenu de placement que produiront les polices d'assurance sont faites sous réserve de modifications éventuelles à la Loi de l'impôt sur le revenu.

M. Devlin: En toute honnêteté, je ne crois pas que les titulaires de ce genre de police se préoccupent de ce que leur rapporte l'argent qu'ils investissent. Je crois qu'ils songent plutôt à ce que toucheront les bénéficiaires.

Regardez le graphique que nous vous avons remis et prenons l'exemple d'un titulaire qui a atteint l'âge de 60 ans. Disons qu'il a souscrit cette police il y a déjà quelques années et qu'il s'est servi des dividendes pour acheter des garanties complémentaires. La prestation de décès est d'environ 120 000 \$ alors que si le titulaire avait attendu jusqu'à 65 ans, elle aurait été de 192 000 \$. Cela signifie que les titulaires qui seront touchés le plus durement sont ceux qui ont souscrit leur police il y a déjà plusieurs années. Ceux qui ont souscrit des polices avec participation il y a 20 ou 25 ans et qui ne les ont pas encore rachetées vont être très pénalisés, car les dividendes qui commencent maintenant à s'ajouter à la prestation de décès et qui auraient échoué aux bénéficiaires vont disparaître.

Les titulaires dont les polices arrivent presque à échéance vont perdre beaucoup plus que ceux qui viennent tout juste de s'assurer. Comme vous pouvez le voir sur le graphique, la courbe est très douce dans les quelques années qui suivent la souscription d'une police, mais elle est très accentuée dans les quelques années qui précèdent l'échéance.

Le sénateur Barrow: Monsieur le président, je voudrais poser une question supplémentaire. Si les dispositions du Livre blanc sont adoptées, les polices sans participation seront-elles frappées d'un impôt de 15 p. 100?

M. Witol: Je vais répondre à cette question. L'impôt de 15 p. 100 sera maintenant appliqué à toutes les polices, avec ou sans participation.

[Text]

When you look at a division of the old policies between participating and non-participating, it is where you cannot go back and readjust the terms of the contract for the old policies and the Department of Finance says, "Okay, we will not apply the tax to those." But where you can make the adjustment, you will.

Senator Barrow: But what is the 15 per cent tax on a non-participating policy?

Mr. Witol: Any level premium, whole-life policy, permanent policy—whether it is participating or non-participating—involves the creation of a fund within the policy to help level out those premiums. It is the earnings that create that fund that will be taxed.

Permanent insurance involves building up a fund from the excess payments in the early years, because the mortality cost is lower than the actual premium, to supplement the premiums in the later years, which are not sufficient to provide for the much higher mortality costs in those later years. So it is the building up the fund that is being taxed.

The Chairman: How do you calculate it? It sounds like it will be a madhouse trying to calculate it.

Senator Roblin: Well, they do it all the time in their business; they have to.

Mr. Devlin: That is why we have actuaries.

The Chairman: No, but to say that this is non-taxable because it is this, and this is taxable because it is that seems to be an impossibility. But I suppose that with computers you can do anything.

Senator Barrow: The actuaries will come up with a formula that you or I could not possibly understand. I know that because I did an audit of a life insurance company.

Mr. Devlin: the one thing that they will understand, though, is that when the premiums increase substantially, as they will on day one when this is in force, there will be quite a drop in dividends. They will understand that quite well, and this will anger them quite a great deal.

Senator Barrow: How are the life insurance companies treated in the United States? Our tax policy seems to be following what they are doing in the United States these days. Are the life insurance companies treated any differently from other companies? Is their premium taxed there?

Mr. Devlin: There are premium taxes, but on the other element of corporate tax, life insurance companies in the United States are treated vastly differently.

Senator Barrow: In what way?

Mr. Devlin: As opposed to the 1981-82 element of tax, where some buildup and some of our products were taxed in the United States, the life buildup products are not taxed at all. There is no tax on these because the U.S. is still saying, as most countries of the world are, that "These products are socially valuable; we believe in them, and we will allow them to go on untaxed in that inside buildup." So we do not have the

[Traduction]

Parmi les anciennes polices, il y en a avec participation et il y en a d'autres sans participation; il est impossible de modifier les clauses des contrats des anciennes polices et le ministère des Finances a convenu de ne pas leur appliquer l'impôt. Mais il l'appliquera aux autres.

Le sénateur Barrow: Mais quel effet l'impôt de 15 p. 100 aura-t-il sur les polices sans participation?

M. Witol: Chaque fois que nous vendons une police d'assurance-vie entière à primes uniformes, qu'elle soit avec ou sans participation, nous devons créer un fonds au titre de cette police pour nous permettre d'uniformiser les primes. L'impôt s'appliquera aux gains qui serviront à créer ce fonds.

Les polices d'assurance-vie entière nous forcent à constituer un fonds à partir du trop-payé des premières années de la police—parce que le montant de l'assurance en cas de décès du titulaire est inférieur à la somme des primes—pour compléter les primes payées dans les dernières années de la durée du contrat, qui ne suffisent pas à financer le montant beaucoup plus élevé de l'assurance en cas de décès du titulaire. C'est l'argent qui sert à constituer ce fonds qui sera imposé.

Le président: Comment calculez-vous cela? Cela semble extrêmement compliqué.

Le sénateur Roblin: Ils ont l'habitude, dans ce métier; ils n'ont pas le choix.

M. Devlin: C'est pourquoi nous employons des actuaires.

Le président: Je voudrais savoir comment vous allez faire la différence entre ce qui est imposable et ce qui ne l'est pas; cela me semble impossible, mais j'imagine qu'avec des ordinateurs, on peut faire n'importe quoi.

Le sénateur Barrow: Les actuaires mettront au point une formule que vous et moi n'arriveront jamais à comprendre. Je le sais pour avoir fait la vérification des livres d'une compagnie d'assurance-vie.

M. Devlin: Ce qu'ils comprendront, cependant, c'est que lorsque les primes augmenteront considérablement—et c'est ce qui arrivera dès que cela sera appliqué—les dividendes vont chuter. C'est inévitable et ils n'apprécieront pas du tout.

Le sénateur Barrow: Comment les compagnies d'assurance-vie sont-elles traitées aux États-Unis? Il semble que notre politique fiscale soit alignée sur ce qui s'y passe actuellement. Les compagnies d'assurance-vie y sont-elles traitées différemment des autres sociétés? Les primes sont-elles taxées là-bas?

M. Devlin: Elles le sont, mais l'autre élément de l'impôt sur les sociétés s'applique très différemment aux compagnies d'assurance-vie.

Le sénateur Barrow: De quelle façon?

M. Devlin: Contrairement à ce qui se passait en 1981-82, lorsque des fonds accumulés et certaines de nos polices étaient imposés aux États-Unis, les polices d'assurance-vie avec dividendes ne sont pas imposés du tout parce que le gouvernement américain, comme celui de la plupart des pays, estime que l'assurance-vie a une valeur sociale; il y croit et il refuse donc d'imposer le fonds constitué au titre de chaque police d'assu-

[Text]

issue that we had in Canada in 1981-82 where some products on the life insurance side were taxed.

Senator Barrow: Is there a possibility that life insurance companies in the United States would be able to undercut you people and Canadian companies in the matter of the selling of policies?

Mr. Safran: To the extent that life insurance companies in the United States carry on business in Canada, they are taxed in Canada on their Canadian operations.

The United States, like Canada, taxes life insurance companies on their profits. But in addition, Canada, under the proposed tax reform, would tax the inside buildup at 15 per cent, which is probably considered to be some sort of holding rate. That would be additional tax on these life insurance policies. That is not existent in the United States, or anywhere else for that matter.

The Chairman: I realize that you have that complaint, but you also have a complaint in that you think that you are carrying too much of the load against financial institutions. What you are talking about now is a tax on the buildup which is bought by people for protection and not for investment purposes.

Mr. Safran: That is correct.

The Chairman: That is quite different from the point that you were making earlier. I think that Senator Barrow is asking you about the level of taxation on your first complaint.

Mr. Safran: Well, there are two points: One is that 15 per cent investment is tax on the inside buildup; the other is a tax on profits where not only life insurance companies but also corporations are taxed. Which point were you asking about?

Senator Barrow: I was asking about both points. How are life insurance companies taxed in the United States as compared to life insurance companies in Canada?

The Chairman: Under the proposal.

Senator Barrow: Yes, under the proposal.

Mr. Safran: The two questions are related. We have such a high tax burden in Canada because the tax includes this additional 15 per cent investment income tax.

The Chairman: No; leave that aside.

Mr. Safran: Other than that, both the United States and Canada tax life insurance companies on their profits. But Canada has, in their profit calculation, two or three things that seem to be inequitable to the companies. It is mentioned in the reports.

First, intercorporate dividends are tax free. In the United States intercorporate dividends are not completely tax free. There is an 80 per cent deduction, but the United States does not limit the investment that a life insurance company can make in shares in order to get the dividends.

[Traduction]

rance-vie entière. Ce n'est donc pas comme c'était au Canada en 1981-82, lorsque certaines polices d'assurance-vie étaient imposées.

Le sénateur Barrow: Se pourrait-il que les compagnies d'assurance-vie américaines arrivent à damer le pion aux membres de votre association et aux compagnies canadiennes et vous volent des clients?

M. Safran: Les filiales canadiennes de compagnies d'assurance-vie américaines paient des impôts au Canada.

Le Gouvernement des États-Unis, comme celui du Canada, prélève un impôt sur les profits des compagnies d'assurance-vie. Mais chez nous, suivant le projet de réforme fiscale, le gouvernement imposerait les fonds constitués au titre des polices au taux de 15 p. 100, qui est probablement considéré comme une sorte de taux de retenue. Ce serait un impôt supplémentaire sur ces polices d'assurance-vie, qui n'existe pas aux États-Unis. Ni ailleurs, pour être franc.

Le président: Je me rends bien compte que vous vous opposez à cet impôt, mais vous avez également un autre grief: si je ne m'abuse, vous estimez payer trop d'impôt comparativement aux institutions financières. Donc, vous dites que c'est un impôt sur le fonds constitué au titre des polices souscrites par des gens qui désirent uniquement se protéger et non investir.

M. Safran: C'est exact.

Le président: C'est tout à fait différent de ce que vous disiez tout à l'heure. Le sénateur Barrow vous a demandé à quel taux vos profits sont imposés?

M. Safran: Il y a deux impôts: l'un est un impôt de 15 p. 100 sur le revenu de placement et il vise le fonds constitué au titre d'une police d'assurance; l'autre est l'impôt sur les profits que paient non seulement les compagnies d'assurance-vie, mais toutes les sociétés. Duquel voulez-vous parler?

Le sénateur Barrow: Je parlais des deux. Sur le plan fiscal, comment les compagnies d'assurance-vie américaines se comparent-elles aux canadiennes?

Le président: Sous le nouveau régime proposé.

Le sénateur Barrow: Sous le nouveau régime proposé?

M. Safran: Les deux questions sont liées entre elles. Si les compagnies d'assurance-vie canadiennes paient tant d'impôt, c'est parce que leur impôt inclut cet impôt supplémentaire de 15 p. 100 sur le revenu de placement.

Le président: Ne parlons pas de cela.

M. Safran: Abstraction faite de cela, les compagnies d'assurance-vie américaines et canadiennes paient des impôts sur leurs profits. Mais au Canada, il entre dans le calcul des profits deux ou trois choses qui semblent injustes à l'endroit des compagnies. Nous en parlerons dans le rapport.

Premièrement, les dividendes intersociétés sont exonérés d'impôt. Aux États-Unis, ils ne le sont pas tout à fait. Une déduction de 80 p. 100 est prévue, mais il n'y a pas de limite aux sommes qu'une compagnie d'assurance-vie peut investir dans des actions pour obtenir ces dividendes.

[Text]

Second, Canada, under the proposed tax reform, would limit real estate in addition to the limit on equities which we already had to cope with in the past. Under tax reform, a Canadian life insurance company would not be able to invest in more shares or real estate than a proportion of its worldwide holding. A life insurance company located in Canada would normally tend to invest in real estate close to its home operation. The limit would hurt us and the equity limit would hurt us.

Those are two of the differences that I can think of right away that are highlighted in our report.

The Chairman: That is only the structure. That is dealing with the structure. There are limitations on what proportion you can carry in real estate, what proportion you can carry in equities, and so on.

Some people out in British Columbia and Alberta sometimes wish that they did not have so much in real estate. Do you remember that situation?

Senator Barrow: Are you talking about real estate or mortgages?

Mr. Safran: I am talking about real estate specifically. Even though we do have real estate and shares—some of those we wish we did not have—the Department of Finance has ignored those. The dividends from those are tax free because those are common shares. I am not talking about unusual preferred shares, I am talking about investments in uncommon shares where the dividends would be tax free to the life insurance companies, or to the banks, or to anyone else, because someone has already paid the tax on them. The Department of Finance says that you have to ignore whatever additional shares you have, and, instead, bring in other investments with, hypothetically a higher yield.

I agree with you. We wish that we did not have some of those in view of recent events. We have acquired them, but we cannot bring them into the tax calculation.

Senator Anderson: When one of these policies where they had to pay this extra 15 per cent tax became available to the beneficiary would he have less tax to pay?

Mr. Devlin: There is no tax on death benefits.

Mr. Safran: If it became available as a death benefit it is mentioned in the chart.

Senator Anderson: But the beneficiary pays tax on some of them?

Mr. Devlin: I suppose that, out of an RRSP product or something that would happen—if that is what the senator is thinking.

Senator Anderson: I mean under the old system.

Senator Riel: You said on surrender.

[Traduction]

Deuxièmement, suivant le projet de réforme fiscale, le gouvernement fédéral, qui a déjà limité votre capital propre, limiterait aussi nos avoirs immobiliers. Une compagnie d'assurance-vie canadienne ne pourrait investir dans des actions ou des biens fonciers plus d'une certaine partie de ce qu'elle possède dans le monde entier. Normalement, les compagnies d'assurance-vie canadiennes auraient tendance à investir dans l'immobilier dans la région où elles opèrent. Cette limite nous serait préjudiciable, comme celle qui est imposée sur notre capital propre.

Voilà deux différences qui me viennent immédiatement à l'esprit et dont nous parlons dans notre rapport.

Le président: Il ne s'agit là que de la structure des compagnies. La proportion de biens immobiliers, de capital propre, etc. est limitée.

Il y a des gens en Colombie-Britannique et en Alberta qui souhaiteraient avoir moins de biens immobiliers. Vous savez de quoi je parle, n'est-ce pas?

Le sénateur Barrow: Parlez-vous de biens immobiliers ou d'hypothèques?

M. Safran: Je parle de biens immobiliers. Nous en avons, ainsi que des actions, dont certaines que nous souhaiterions ne pas avoir, mais le ministère des Finances n'en a jamais tenu compte. Les dividendes qu'elles produisent sont exonérés parce qu'il s'agit d'actions ordinaires. Je ne parle pas de nos investissements dans des actions privilégiées, mais dans des actions ordinaires produisant des dividendes qui seraient exonérés d'impôt, tant pour les compagnies d'assurance-vie que pour les banques ou n'importe quelle autre institution financière, parce qu'elles ont déjà été imposées. Le ministère des Finances estime qu'il ne faut pas tenir compte des autres actions qu'elles peuvent détenir et procéder plutôt à d'autres investissements ayant un rendement hypothétique plus élevé.

Je suis d'accord avec vous: compte tenu de l'évolution récente des événements, il y a des choses que nous possédons et que nous souhaiterions ne pas avoir. Nous les avons acquises, mais nous ne pouvons en tenir compte dans le calcul de l'impôt.

Le sénateur Anderson: Lorsqu'un bénéficiaire touchera l'assurance au titre d'une police sur laquelle le titulaire aura payé cet impôt supplémentaire de 15 p. 100, aura-t-il moins d'impôt à payer?

M. Devlin: Les prestations de décès ne sont pas imposables.

M. Safran: Si l'assurance est touchée en tant que prestation de décès, cela figure dans le graphique.

Le sénateur Anderson: Mais le bénéficiaire paie de l'impôt sur une partie de la prestation, n'est-ce pas?

M. Devlin: Je suppose qu'il en paierait sur le produit d'un REER ou de quelque chose du genre, si c'est à cela que la sénatrice pense.

Le sénateur Anderson: Je parle de l'ancien régime.

Le sénateur Riel: Vous avez demandé s'il en paierait au moment du rachat.

[Text]

Mr. Devlin: On surrender the policyholder would pay a tax on the gain, yes; there is no question about that.

Senator Anderson: Yes, but under the new system will the tax be as high?

Mr. Safran: This is a life insurance policy but if somebody surrenders it, it turns out not necessarily to have been for protection. Therefore, in retrospect it is considered to have been a savings product and it is taxed. If you invest in a bond and you do not get any money on it, you will not have a gain. Surely you can reduce your tax by losing something.

Senator MacDonald (Halifax): The Department of Finance has targeted two sectors whose percentage of income on which they do not pay tax is in excess of 50 per cent. One of the sectors is the financial institutions and the other is mining, as I recall. You indicated that you consider it grossly unfair that over the next five years, the revenue generated by this, if the figures are accurate, means that you will pay two-thirds of that which is presumed to be raised, \$2.2 billion or \$3.4 billion. The other area of unfairness, from your point of view, is the 15 per cent investment income tax. You claim that is unfair because it has nothing to do with profitability. But over the five years does that not amount to only \$300 million?

Mr. Devlin: No, that amounts to \$300 million when it matures in 1992. I think it is about \$850 million in total over the five-year period.

The Chairman: It grows rather quickly.

Senator MacDonald (Halifax): Are you emphasizing that this 15 per cent has a major effect on a consumer?

Mr. Devlin: I suppose ultimately the answer would have to be that all taxes on corporations have some impact upon the consumer because they are part of the expenses of the corporation and are passed on in one way or another. We are saying, in making a distinction, that this 15 per cent tax on investment income will be a direct flow-through tax to the consumer. It is even designed to do that. If you take a look at how the Department of Finance has applied it, it is understood that it will do that because this tax has been placed only on those products for which the life insurance company can either adjust the premium or the dividends. This tax is not applied to those products with respect to which the cost is fixed for all time. We do not sell many of those products today because, given the way the world is moving, our product mix has changed. There are, however, some products like that, so those will not be taxed.

If we make that distinction, then, this 15 per cent, I must confess, is the one that has the industry's teeth on edge to a much greater extent than the other element, although we do not want to forget about that, either. We feel that this is not only a terrible burden to bear but that it has elements to it which are unfair in principle, in our view. We thought we had a reasonable understanding and an agreement with the Department of Finance that there was a certain element of our product called "exempt class policy," which is for protection, not for investment. These are not investment vehicles. We

[Traduction]

M. Devlin: Au moment du rachat, le titulaire paierait un impôt sur son gain en capital, c'est certain.

Le sénateur Anderson: Oui, mais en paiera-t-il autant sous le nouveau régime?

M. Safran: Lorsqu'un titulaire rachète une police d'assurance-vie, cela signifie qu'il ne l'a pas nécessairement souscrite afin d'acquérir une protection. Par conséquent, on considère qu'il s'agit d'une façon d'épargner et le gain est imposé. Lorsqu'on investit dans une obligation et qu'on ne réalise pas de profit, il n'y a pas de gain. On peut certainement réduire ses impôts en perdant de l'argent.

Le sénateur MacDonald (Halifax): Le ministère des Finances vise deux secteurs dont plus de la moitié des revenus est exonéré d'impôt. Si ma mémoire est fidèle, l'un des secteurs est celui des institutions financières et l'autre, celui des mines. Vous avez dit que vous trouviez particulièrement injuste le fait qu'au cours des cinq prochaines années, si les projections sont exactes, vous devrez payer les deux tiers du revenu prévu, qui est de 2,2 milliards de dollars ou 3,4 milliards de dollars. L'autre injustice, selon vous, c'est l'impôt de 15 p. 100 sur le revenu de placement. Vous dites que cet impôt est abusif parce qu'il ne s'applique pas à des profits. Mais il ne s'élèvera quand même qu'à 300 millions de dollars pour les cinq prochaines années, n'est-ce pas?

M. Devlin: Non, il s'élèvera à 300 millions de dollars à l'échéance, en 1992. Je crois qu'en fait, il sera d'environ 850 millions de dollars à la fin de la période de cinq ans.

Le président: Une augmentation plutôt rapide.

Le sénateur MacDonald (Halifax): Vous insistez sur le fait que cet impôt de 15 p. 100 aura des répercussions importantes sur les consommateurs?

M. Devlin: A la limite, tous les impôts que paient les sociétés se répercutent sur les consommateurs parce qu'ils font partie des dépenses des sociétés et qu'ils sont répercutés sur les consommateurs d'une façon ou d'une autre. Dans ce cas-ci, nous faisons une distinction en disant que cet impôt de 15 p. 100 sur le revenu de placement sera directement répercuté sur les consommateurs. Il est même conçu pour cela. Si l'on tient compte de la façon dont le ministère des Finances l'a appliqué, il est clair qu'il aura cet effet parce qu'il ne vise que les polices dont les compagnies d'assurance-vie peuvent modifier les primes ou les dividendes. Il ne s'applique pas aux polices à primes forfaitaires. De nos jours, nous n'en vendons plus beaucoup parce que l'éventail de nos produits a évolué comme tout le reste, d'ailleurs. Mais il existe bien encore quelques polices de ce genre et elles ne seront pas taxées.

Cette distinction faite, je dois vous avouer que cet impôt de 15 p. 100 fait grincer des dents à l'industrie beaucoup plus que l'autre élément, qui n'est pas pour autant négligeable non plus. Nous estimons non seulement qu'il représente un fardeau très lourd à supporter, mais qu'en principe, il est injuste à certains égards. Nous pensions avoir convenu avec le ministère des Finances qu'une certaine catégorie de nos polices appelées «polices exonérées d'impôt» constituaient une protection et non un investissement. Il ne s'agit effectivement pas d'investissement. Nous croyions que le fonds constitué serait exonéré

[Text]

thought we could leave the build-up in these policies untaxed so that beneficiaries, when the policy owner died, would benefit from that build-up.

The Chairman: That is why you say you thought that was settled, only now it has come back to haunt you.

Let me ask you another question. Canadian Pacific carries insurance on a lot of its employees. Could it carry that insurance through an American company and in that way get around the 15 per cent tax?

Mr. Witol: No.

The Chairman: What would stop Canadian Pacific—and I use that example because of my long association with that company—from sending a cheque down to New York Life and saying, “Hey, boy, cover us all”?

Mr. Safran: In theory, Canadian Pacific could do that to the extent that New York Life carried on business in Canada. If somehow it could manage to do that in practice, it might be arranged if that particular U.S. life insurance company does not carry on business in Canada but receives a request for insurance through its head office in the States.

The Chairman: New York Life does carry on business here. Take, for example, a company that does not. Suppose I send the money down and carry the contract in a company that only does business in the United States?

Mr. Ducasz: There is an excise tax of 10 per cent which I believe could apply to an arrangement such as the one you describe. That might be sufficient to discourage companies from trying to do that.

The Chairman: That excise tax of 10 per cent would apply to the whole premium?

Mr. Ducasz: Yes.

The Chairman: That is worse than the 15 per cent tax.

Mr. Ducasz: Yes.

The Chairman: Thank you very much; that stops me.

Mr. Devlin: People are all trying to think their way through this one, Mr. Chairman, just as you are.

The Chairman: I was just trying to find out whether there is any way to get around that tax.

Senator Bosa: I would just make one observation, Mr. Chairman. Mr. Devlin, in presenting his paper, made reference to the social aspect of life insurance. I find it difficult to accept that this government or a previous government tried to put obstacles in the way of people who accept responsibility for themselves and for their families and do not look to government institutions for a handout in time of need. The government ought to be encouraging this industry and perhaps should reduce the taxes in order to do so.

The Chairman: I am not the government, Senator Bosa.

[Traduction]

d'impôt de manière à ce que les bénéficiaires puissent le toucher en entier après le décès du titulaire.

Le président: C'est pourquoi vous avez dit qu'il vous semblait que ce point avait été réglé; mais maintenant, cela nous revient.

Permettez-moi de vous poser une autre question. Le Canadien Pacifique assure bon nombre de ses employés. Pourrait-il le faire par l'intermédiaire d'une compagnie américaine et éviter ainsi cet impôt de 15 p. 100?

M. Witol: Non.

Le président: Qu'est-ce qui pourrait l'empêcher—et je prends le Canadien Pacifique comme exemple parce que j'y ai travaillé pendant longtemps—d'envoyer un chèque à la New York Life et de lui demander d'assurer l'ensemble de ses employés?

M. Safran: En théorie, le Canadien Pacifique pourrait le faire si la New York Life avait des filiales au Canada. Dans la pratique, s'il y parvenait, ce serait possible à condition que la compagnie n'ait de filiale au Canada, et qu'elle reçoive la demande d'assurance par l'intermédiaire de son siège social américain.

Le président: La New York Life a des filiales au Canada. Prenons plutôt l'exemple d'une compagnie qui n'en a pas. Supposons que j'envoie un chèque et que je conclue un contrat avec une compagnie qui n'a pas de filiale au Canada.

M. Ducasz: Je crois qu'il y a une taxe d'accise de 10 p. 100 sur les contrats de ce genre. Cela pourrait suffire à dissuader les compagnies d'essayer.

Le président: Cette taxe d'accise de 10 p. 100 s'appliquerait-elle à toute la prime?

M. Ducasz: Oui.

Le président: C'est encore pire que l'impôt de 15 p. 100.

M. Ducasz: C'est exact.

Le président: Je vous remercie beaucoup; je n'ai plus de question à poser.

M. Devlin: Tout le monde essaie de comprendre, monsieur le président, tout comme vous.

Le président: Je voulais simplement savoir s'il y avait une façon de contourner cet impôt.

Le sénateur Bosa: Je voudrais faire une observation, monsieur le président. Dans sa déclaration préliminaire, M. Devlin a fait référence à la valeur sociale de l'assurance-vie. Il m'est difficile d'accepter que l'actuel gouvernement ou un gouvernement précédent ait essayé de mettre des bâtons dans les roues des Canadiens qui prennent sur eux de veiller à leur bien-être et à celui de leur famille et qui ne comptent pas sur l'État pour les dépanner lorsqu'ils ont des difficultés. Le gouvernement devrait encourager l'industrie de l'assurance-vie et un moyen d'y arriver serait peut-être de réduire leurs impôts.

Le président: Je ne suis pas le gouvernement, sénateur.

[Text]

Senator Bosa: I know, but you are the Chairman. Whether it is this government or the previous one, the tendency is to look to life insurance companies for additional revenues, which will only make it difficult for people who want to be financially independent.

The Chairman: I might tell you, Senator Bosa, that when officials appeared before the committee they made it very clear that the tax reform makes a deliberate attempt to make the life insurance industry pay up. They were under the impression that life insurance companies were not carrying their share of the tax load. That was clearly their view. That has nothing to do with this 15 per cent tax, that has to do with the first cut.

Mr. Devlin: Frankly, Mr. Chairman, we heard that view and it surprised us. I am not going to argue about the total amount of tax taken from financial institutions. Under the tax policies in place, not a heck of a lot of tax revenue was emerging. We could go into that and explain the reasons for it, but if you take a look at the financial sector, you will see that we paid more than the other financial institutions in total over the five years from 1980 to 1984. In our view, if the tax policies are to be redone and the motivation for that is a lack of revenues, we suggest that the department look at past history and have it bear on the future proposal.

The Chairman: The officials from the department did tell us that, and I am sure you heard it from them yourselves.

Mr. Devlin: Certainly, and we are not arguing with the fact that a small amount in total tax was coming from the financial services sector. There is no question about it. Banks were not paying tax, trust companies were not paying tax and life insurance companies were paying very little. Over that five-year period I spoke of, I believe life insurance companies paid, in total, about \$135 million; the banks, \$80 million to \$85 million, and the trust companies \$70 million. But at least we were paying more in total than the other elements, so we are not the worst guys on the block.

The Chairman: If everybody else is paying zero per cent and you are paying one per cent, it is not very much.

Mr. Devlin: No, but we are not the worst guys on the block.

Senator Barrow: I believe you said there were 111 stock companies in your association, and that there were 168 companies altogether.

Mr. Devlin: At one time there were about 74 stock companies with the balance being mutual companies, but there are far more stock companies than mutual companies.

Senator Barrow: Do taxes on mutual companies differ from taxes on other companies?

Mr. Safran: There is no significant difference. One particular section applies to dividends on pre-1969 surpluses. It is a

[Traduction]

Le sénateur Bosa: Je sais, mais vous êtes le président du comité. Le gouvernement, qu'il s'agisse de l'actuel ou du précédent, tend à considérer les compagnies d'assurance-vie comme une source de recettes supplémentaires, ce qui ne fera que compliquer les choses à ceux qui tiennent à assurer leur indépendance financière.

Le président: Je pourrais vous dire, sénateur Bosa, que lorsque les hauts fonctionnaires du ministère ont témoigné devant le comité, ils ont bien précisé que la réforme fiscale constituait une tentative délibérée pour mettre l'industrie de l'assurance-vie à contribution. Ils avaient l'impression qu'elles ne portaient pas leur juste part du fardeau fiscal. Ils étaient catégoriques là-dessus. Cela n'a rien à voir avec l'impôt supplémentaire de 15 p. 100, mais plutôt avec l'impôt de base.

M. Devlin: Monsieur le président, nous avons entendu ce point de vue et nous en avons été surpris. Je ne vais pas discuter du montant total des impôts versés par les institutions financières, mais selon la politique fiscale en vigueur, elles n'en payaient pas des masses. Nous pourrions en discuter et en expliquer les raisons, mais il suffit de jeter un coup d'œil au secteur financier pour se rendre compte que les compagnies d'assurance-vie ont payé plus d'impôts que toutes les autres institutions financières au cours des cinq années allant de 1980 à 1984. À notre avis, si le ministère tient à refondre ses politiques fiscales pour accroître ses recettes, il devrait tenir compte du passé.

Le président: Les fonctionnaires du ministère nous l'ont dit eux-mêmes et je suis certain qu'ils vous l'ont dit aussi.

M. Devlin: Certainement, et nous ne contestons pas le fait qu'une petite partie des recettes fiscales totales provenait du secteur des services financiers. Cela ne fait aucun doute. Les banques ne payaient pas d'impôt ni les sociétés de fiducie, et les compagnies d'assurance-vie en payaient très peu. Au cours des cinq années dont j'ai parlé, celles-ci ont versé d'environ 135 millions de dollars au total, si je ne m'abuse; quant aux banques, elles ont payé de 80 à 85 millions de dollars en impôts et les sociétés de fiducie, 70 millions de dollars. Mais au moins, nous payons plus d'impôts que les autres institutions financières et ce n'est pas à nous qu'on devrait s'en prendre.

Le président: Si les autres institutions ne paient pas d'impôt et si vous en payez 1 p. 100, cela ne fait pas beaucoup.

M. Devlin: Non, mais ce n'est quand même pas nous qui en payons le moins.

Le sénateur Barrow: Sauf erreur, vous avez dit que votre association regroupe 168 sociétés dont 111 sont des sociétés par actions.

M. Devlin: À une époque, nous n'avions que 74 sociétés par actions et où les autres étaient des sociétés mutuelles. Maintenant, nous avons beaucoup plus de sociétés par actions que de sociétés mutuelles.

Le sénateur Barrow: Les sociétés mutuelles sont-elles imposées différemment des autres?

M. Safran: Il n'y a pas beaucoup de différence. Un article de la loi s'applique aux dividendes produits par les excédents

[Text]

very tiny difference. Basically, the taxation of stock companies and mutual companies is identical.

Senator Roblin: Mr. Chairman, I would like to try to distinguish between participating and non-participating policies as the 15 per cent tax affects the consumer. We have your chart for participating policies which shows the impact on consumers. However, I learned today that there is an element of investment income non-participating contracts which in future will be taxed. Could you reduce this element to chart form to see whether tax has a significant impact on non-participating policies and just how it compares to participating contracts.

Mr. Witol: The effect on non-participating policies is a change in premiums. There are no dividends; so only premiums can be affected. As we indicated in our brief, if the tax is spread over the entire life of the policy, it has the effect of increasing premiums by 10 to 20 per cent. A non-participating life insurance policy which has a fixed premium forever does not increase. You are simply looking at a 10 to 20 per cent increase in that fixed premium. That is the level effect of the tax.

The Chairman: This would be in respect of policies that are sold after tax reform came into effect. It would not apply to contracts in existence.

Mr. Witol: The tax would not apply to in-force, non-participating contracts in which everything was guaranteed. On non-participating policies where the premium is fixed, for example, for five years, at the time the five years is up the tax would apply.

Senator Anderson: Are you just dealing with the 15 per cent tax here?

Mr. Witol: Precisely.

Mr. Devlin: We are talking about the effect of the 15 per cent tax on policy-holders.

Senator Anderson: And not about the extra taxes that you people may have to pay?

Mr. Devlin: No. We are only talking about participating policies. Mr. Witol was explaining that the tax has a totally different effect on non-participating policies. The policy-holder will have either his cost increased or his benefits decreased. That is where the pain will come in.

The Chairman: I believe you said the premium increase could vary from 10 per cent to 20 per cent. That is quite a variation.

Mr. Witol: It will depend on the age of the policy-holder at the time the policy is issued. It will also depend on the type of contract.

The Chairman: Could you give us a table on this area as it relates to age and straight contracts?

[Traduction]

d'avant 1969. C'est une différence très minime. Pour l'essentiel, les deux types de société sont imposés de la même façon.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, je voudrais établir la distinction entre les polices avec participation et les polices sans participation et l'effet qu'aura l'impôt de 15 p. 100 sur les consommateurs. Votre graphique traite des polices avec participation et montre les répercussions de l'impôt sur leurs titulaires. Cependant, j'ai appris aujourd'hui que les contrats d'assurance sans participation comportent un élément de revenu de placement qui sera imposé à l'avenir. Pourriez-vous simplifier cet élément de manière à voir si l'impôt se répercutera de façon significative sur les polices sans participation et de façons à comparer ces répercussions avec celles qu'il aura sur les contrats avec participation?

M. Witol: En ce qui concerne les polices sans participation, l'effet se traduira par une augmentation des primes. Comme ces polices ne produisent pas de dividendes, seules les primes peuvent être modifiées. Comme nous l'avons dit dans notre mémoire, si l'impôt est échelonné sur toute la durée d'une police, il aura pour effet de faire augmenter les primes de 10 à 20 p. 100. Les versements au titre d'une police d'assurance-vie sans participation à prime forfaitaire n'augmenteront pas. Il y aura simplement une augmentation de 10 à 20 p. 100 de la prime forfaitaire. L'impôt sera donc réparti uniformément.

Le président: Vous parlez des polices qui seront souscrites après l'entrée en vigueur de la réforme fiscale et non des contrats actuels.

M. Witol: L'impôt ne s'appliquera pas aux contrats sans participation déjà en vigueur dans lesquels tout est garanti. Quant aux polices sans participation dont les primes sont établies pour cinq ans, par exemple, l'impôt s'appliquera lorsque les cinq années seront écoulées.

Le sénateur Anderson: Vous parlez uniquement de l'impôt de 15 p. 100, n'est-ce pas?

M. Witol: Précisément.

M. Devlin: Nous parlons des répercussions que l'impôt de 15 p. 100 aura sur les titulaires de polices.

Le sénateur Anderson: Et non du supplément d'impôts que les compagnies pourraient devoir payer?

M. Devlin: Non. Nous ne parlons que des polices avec participation. M. Witol vient d'expliquer que l'impôt aura des répercussions tout à fait différentes sur les polices sans participation. Les titulaires devront soit payer des primes plus élevées, soit toucher des prestations moins élevées. C'est là que le bât blessera.

Le président: Vous avez bien dit que les primes pourraient augmenter de 10 à 20 p. 100. Cela fait toute une différence.

M. Witol: Cela dépendra de l'âge des titulaires au moment où ils souscriront leurs polices. Cela dépendra également du type de contrat.

Le président: Pourriez-vous nous dresser un tableau comparatif de l'augmentation en fonction de l'âge par rapport aux contrats qui ne seront pas touchés?

[Text]

Mr. Devlin: We will try to produce a table that will give you the impact and the effect of the tax on policy-holders of that kind.

Senator Barrow: On page 6 of your brief you say that there is a likelihood of a sales tax being imposed on your industry in the near future and that it would constitute a significant addition to the operating costs of life insurance companies. Would you care to comment on that statement?

Mr. Devlin: It is hard to comment on something when you don't know how the government intends to go about it. We do not know of another country in the world today that imposes a sales tax or value-added tax, as you call it, on financial services. Mr. Witol, do you have any comments on the direct implications of such a tax?

Mr. Witol: It will depend on the tax rate. The rate that was used in the white paper is 8 per cent. That rate would generate in the order of \$200 million in revenue from our industry. That is not a small amount. The industry has not taken a position for or against the tax. At the very least, we would want to make sure that competing financial institutions did not end up in a more favourable situation than the insurance industry. The industry may take the position that that is the price it has to pay for operating in Canada, but since we have not seen the details of the proposal, we have not taken a position on it.

Mr. Devlin: Without a knowledge of the tax rate it is hard to define in a service contract of this kind what value would be added.

The Chairman: Of course, this area comes in the second tier of tax reform. Presumably, significant time will be provided to everybody. I understand that the minister has asked companies to look at the proposals being put forth. I also understand that three proposals are before you at the present time and that you are supposed to be developing some ideas of what you would like on an industry basis, a business transfer tax, a multi-stage sales tax or a straight value-added tax. Is your industry not doing some work on those areas and presenting papers to officials?

Mr. Witol: The three options are identical as far as financial institutions are concerned. The only difference is that a federal rate would be lower than a combined federal-provincial rate. Financial institutions are dealt with in a special way, and whether it is a business transfer tax, a value-added tax, a sales tax or whatever the approaches are identical for financial institutions.

Senator Barrow: I understand that it is conceded that the present formula for designating investments in the Canadian Investment Fund allows the industry considerable flexibility to escape taxes by designating low yielding assets to the Canadian Investment Fund. Is this so?

Mr. Safran: This was a weakness in the old legislation, and we have worked very hard with the Department of Finance to fix it up, because we want a stable, long-term relationship. This is one aspect that was referred to earlier by Mr. Devlin.

[Traduction]

M. Devlin: Nous essaierons de vous fournir un tableau qui vous montrera les répercussions que le nouvel impôt aura sur les titulaires de polices de ce genre.

Le sénateur Barrow: A la page 6 de votre mémoire, vous écrivez qu'une taxe de vente sera probablement prélevée dans un avenir assez rapproché sur les produits vendus par votre industrie et que cela constituera une augmentation importante des frais d'exploitation des compagnies d'assurance-vie. Pourriez-vous expliquer cette déclaration?

M. Devlin: C'est difficile, car nous ne savons pas ce que le gouvernement entend faire exactement. Nous ne connaissons aucun autre pays qui prélève une taxe de vente ou une taxe à la valeur ajoutée, comme vous l'appellez, sur les services financiers. Peut-être M. Witol a-t-il des observations à faire sur les conséquences directes d'une telle taxe.

M. Witol: Cela dépendra du taux de la taxe. Dans le Livre blanc, on parlait de 8 p. 100. Ce taux assurera au gouvernement des recettes fiscales de 200 millions de dollars rien que pour l'industrie de l'assurance. C'est une somme considérable. Notre industrie ne s'est prononcée ni pour ni contre la taxe. Nous voudrions à tout le moins nous assurer que celle-ci ne nous désavantagera pas par rapport aux institutions financières qui nous concurrencent. L'industrie sera peut-être d'avis que c'est le prix qu'elle doit payer pour se livrer à ses activités au Canada, mais comme nous ne connaissons pas les détails de la proposition, nous nous sommes abstenus de la commenter.

M. Devlin: Il est difficile de définir la valeur ajoutée à un contrat de service de ce genre sans connaître le taux de la taxe.

Le président: Évidemment, cette question est abordée dans le second volet de la réforme fiscale. On peut présumer que tous les intéressés auront le temps de l'étudier. Je crois savoir que le ministre a demandé aux sociétés d'examiner ses propositions, que vous connaissez trois d'entre elles à l'heure actuelle et que vous êtes censés lui faire savoir si votre industrie dans son ensemble préférerait une taxe sur le chiffre d'affaires, une taxe de vente à paiement fractionné ou une simple taxe à la valeur ajoutée. N'est-il pas vrai que l'industrie examine les trois formules et soumet des rapports d'étude aux fonctionnaires du ministère?

M. Witol: En ce qui concerne les institutions financières, les trois formules sont identiques. La seule différence est qu'une taxe fédérale serait inférieure à une taxe fédérale-provinciale. Les institutions financières sont traitées d'une façon spéciale et qu'il s'agisse d'une taxe sur le chiffre d'affaires, d'une taxe à la valeur ajoutée, d'une taxe de vente ou ce qu'on veut, cela ne fait aucune différence pour les institutions financières.

Le sénateur Barrow: On reconnaît, je crois, que l'actuelle formule de désignation des investissements dans le Fonds de placement canadien offre une grande souplesse qui permet à l'industrie d'éviter de payer des impôts en désignant des actifs à faible rendement pour le Fonds. Est-ce vrai?

M. Safran: C'était une des faiblesses de l'ancienne loi et nous avons travaillé très fort avec le ministère des Finances pour la corriger, parce que nous tenons à avoir des rapports stables et durables avec le ministère. M. Devlin en a parlé un

[Text]

He said that we have worked very closely with Finance to fix up the potential weaknesses in the law. We want a stable, long-term tax bill that will produce fair results. There were weaknesses in the way the law was defined, and we have worked very closely with Finance to fix that up.

The Chairman: Have you given them any wording to overcome that?

Mr. Safran: Right now it is being written by the Finance officials, and we are helping them come up with the right words that will produce the intended results.

Senator Anderson: Can the insurance companies absorb that \$2.2 billion without affecting rates?

Mr. Witol: The \$2.2 billion includes the investment income tax. The figure without the investment income tax is \$1.37 billion. It is a tax that is dependent on income. We feel that it is appropriate to base an income tax on income, and as long as other financial institutions are being asked to bear a comparable level of tax we are willing to work with the Department of Finance to make sure that the rules do so. However, the additional investment income tax is not related to income.

The Chairman: We understand that point.

Senator Anderson: If all other things stayed the same, you would not have to raise your rates?

Senator MacDonald (Halifax): Senator Anderson, I think you are going to have to get up a bit earlier in the morning.

Mr. Devlin: As I have said, Mr. Chairman, all costs ultimately have an impact on the consumer. However, they would not be as dramatic as the changes that would have to be made as a result of that 15 per cent tax.

The Chairman: You would attempt to get as much back as you could. There is nothing wrong with that.

Mr. Devlin: You have to make a profit.

The Chairman: There is nothing wrong with that.

Mr. Devlin: There would not be that unfortunate impact of, in this sense, clawing back on existing business where you are retroactive in your effect and impacting so adversely on people who made their financial arrangements, thinking they understood the name of the game.

The Chairman: Mr. Devlin, we understand that issue. I am getting inundated by letters from agents, who are telling me that this law is a terrible thing and they will not be able to make a living. Would you please tell your agents to stop writing to me. We understand this 15 per cent tax quite well now.

Mr. Devlin: We do not control agents, Mr. Chairman, but we will do our best.

The committee adjourned.

[Traduction]

peu plus tôt. Il a dit que nous avons travaillé en très étroite collaboration avec le ministère des Finances pour éliminer certaines faiblesses éventuelles de la loi. Nous tenons à ce que la réforme fiscale dure et qu'elle ait des effets équitables. Le libellé de la loi comportait certaines échappatoires et nous avons collaboré avec le ministère des Finances pour y remédier.

Le président: Lui avez-vous proposé un autre libellé pour régler ce problème?

M. Safran: À l'heure actuelle, les fonctionnaires du ministère rédigent le projet de loi et nous les aidons à trouver les formules qui produiront les résultats souhaités.

Le sénateur Anderson: Les compagnies d'assurance pourront-elles absorber cet impôt de 2,2 milliards de dollars sans hausser leurs primes?

M. Witol: Ces 2,2 milliards de dollars incluent l'impôt sur le revenu de placement. Sans ce dernier impôt, le chiffre serait de 1,37 milliards de dollars. C'est l'impôt qui varie en fonction du revenu. Nous estimons qu'il convient de baser l'impôt sur le revenu sur le revenu et tant que le fardeau fiscal des autres institutions financières sera comparable au nôtre, nous sommes prêts à collaborer avec le ministère des Finances pour nous assurer qu'il en est ainsi. Mais l'impôt sur le revenu de placement n'est pas basé sur le revenu.

Le président: Nous comprenons cela.

Le sénateur Anderson: Si tout le reste demeurerait inchangé, vous n'auriez pas à augmenter vos primes, n'est-ce pas?

Le sénateur MacDonald (Halifax): Sénatrice, je crois que vous allez devoir vous lever un petit peu plus tôt le matin.

M. Devlin: Comme je l'ai dit, monsieur le président, toutes nos dépenses finissent par se répercuter sur les consommateurs, mais ces répercussions seraient moindres sans cet impôt de 15 p. 100.

Le président: Vous allez bien sûr tenter de récupérer la plus grande partie de cet impôt. Il n'y a rien de mal à cela.

M. Devlin: Il faut bien réaliser des profits.

Le président: Il n'y a rien de mal à cela.

M. Devlin: Sans les effets regrettables de cet impôt, nous n'aurions pas à récupérer l'argent ainsi versé auprès de nos clients actuels lorsque joue l'effet rétroactif de la loi et nous éviterions les conséquences désastreuses que cela aura sur tous ceux qui ont organisé leurs finances personnelles en pensant connaître les règles du jeu.

Le président: Monsieur Devlin, nous comprenons très bien tout cela. Je suis inondé de lettres d'agents d'assurance qui me disent que le projet de loi est une catastrophe et qu'ils ne pourront plus gagner leur vie. Pourriez-vous leur demander de cesser de m'écrire, s'il vous plaît? Nous comprenons très bien maintenant pourquoi vous vous opposez à cet impôt de 15 p. 100.

M. Devlin: Nous n'avons aucun contrôle sur les agents d'assurance, monsieur le président, mais nous ferons de notre mieux.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

*From the Canadian Life and Health Insurance Association
Inc.:*

Mr. Gerald M. Devlin, Q.C., President;
Mr. James Witol, Vice-President, Taxation and Research;
Mr. Jules Ducasz, Vice-President, Sun Life Assurance Com-
pany of Canada;
Mr. Peter Safran, Actuary, The Canada Life Assurance
Company;
Mr. C. Garfield White, F.C.I.A., Manager, Government
Relations.

*De l'Association canadienne des compagnies d'assurances de
personnes Inc.:*

M^e Gerald M. Devlin, c.r. président;
M. James Witol, vice-président, Impôts et recherches;
M. Jules Ducasz, vice-président, Sun Life du Canada, com-
pagnie d'assurance-vie;
M. Peter Safran, actuaire, La compagnie d'assurance du
Canada sur la vie;
M. C. Garfield White, F.C.I.A., directeur, Relations gouver-
nementales.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banking, Trade and Commerce

Chairman:
The Honourable IAN SINCLAIR

Tuesday, November 3, 1987

Issue No. 41
Fifth Proceedings on:
Tax Reform in Canada

WITNESSES:
(See back cover)

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banques et du commerce

Président:
L'honorable IAN SINCLAIR

Le mardi 3 novembre 1987

Fascicule n° 41
Cinquième fascicule concernant:
Réforme fiscale au Canada



TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Ian Sinclair, *Chairman*

The Honourable Finlay MacDonald (*Halifax*),
Deputy Chairman

The Honourable Senators:

Anderson	*MacEachen, P.C. (or Frith)
Barrow	*Murray, P.C. (or Doody)
Buckwold	Olson, P.C.
Cogger	Perrault, P.C.
Flynn, P.C.	Riel, P.C.
Kelly	Roblin, P.C.
MacDonald	Sinclair
(<i>Halifax</i>)	

**Ex officio Members*

(Quorum 4)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Ian Sinclair

Vice-président: L'honorable Finlay MacDonald (*Halifax*)

Les honorables sénateurs:

Anderson	*MacEachen, c.p. (ou Frith)
Barrow	*Murray, c.p. (ou Doody)
Buckwold	Olson, c.p.
Cogger	Perrault, c.p.
Flynn, c.p.	Riel, c.p.
Kelly	Roblin, c.p.
MacDonald	Sinclair
(<i>Halifax</i>)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, May 26, 1987:

“The Honourable Senator Sinclair moved, seconded by the Honourable Senator van Roggen:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to study and report upon tax reform in Canada, or any matter relating thereto; and

That the Committee submit its report no later than 29th February 1988.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, June 23, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Sinclair moved, seconded by the Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*):

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce which was authorized by the Senate on 26th May, 1987, to study and report upon tax reform in Canada, or any matter relating thereto, be further authorized to examine and consider the documents tabled in the Senate on 22nd June, 1987, relating to tax reform 1987 (Sessional Paper No. 332-402).

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 26 mai 1987:

«L'honorable sénateur Sinclair propose, appuyé par l'honorable sénateur van Roggen,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la réforme fiscale au Canada, ou toute question s'y rattachant; et

Que le Comité fasse rapport au plus tard le 29 février 1988.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 23 juin 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Sinclair propose, appuyé par l'honorable sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*),

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, autorisé par le Sénat le 26 mai 1987, à étudier la réforme fiscale au Canada, ou toute question s'y rattachant, soit de plus autorisé à étudier les documents sur la réforme fiscale 1987, déposés au Sénat le 22 juin 1987 (document parlementaire n° 332-402).

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 3, 1987
(74)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 6:00 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Ian Sinclair, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Anderson, Barrow, Cogger, Perrault, Roblin and Sinclair. (6)

In attendance: From the Library of Parliament, Research Branch: Mr. Basil Zafiriou, Senior Analyst; Mr. Anthony Chapman, Research Officer, Economics Division.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Canadian Pulp and Paper Association:

Mr. T. O. Stangeland, President and Chief Operating Officer, Consolidated Bathurst Inc.;

Mr. A. Desautels, Vice-President, Finance, Rolland Inc.;

Mr. J. Ricard, Director of Taxation, Domtar Inc.;

Dr. D. A. Wilson, Director, Economic and Forest Policy, CPPA.

From the Life Underwriters Association of Canada:

Mr. Robert B. Templeton, CLU, Chairman and Chief Executive Officer;

Mr. Arthur A. Schooley, CLU, Director;

Mr. Karl Keilhack, Vice-President of Taxation.

The Committee, in compliance with the Orders of Reference dated 26th May, 1987 and 23rd June, 1987, resumed consideration of the study on tax reform in Canada, or any matter relating thereto.

The witnesses from the Canadian Pulp and Paper Association made a statement and answered questions.

It was—

Agreed, that the following be filed as exhibits with the Clerk of the Committee:

Brief submitted by the Canadian Pulp and Paper Association (40 pages—English only) (Exhibit BTC-DDD);

“Tax Reform 1987—Supplement to the CPPA submission, August 1987”, November 2, 1987 (2 pages—English only) (Exhibit BTC-EEE);

“Tax Reform 1987—Supplementary Tables for CPPA submission, August 1987” (4 pages—English only) (Exhibit BTC-FFF);

Letter to Mr. Donald Blenkarn, M.P., October 16, 1987 (2 pages—English only) (Exhibit BTC-GGG).

At 6:53 p.m. the Committee adjourned for a brief period and at 8:00 p.m. the sitting resumed.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 3 NOVEMBRE 1987
(74)

[Traduction]

Le Comité permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 18 heures sous la présidence de l'honorable sénateur Ian Sinclair, président.

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Anderson, Barrow, Cogger, Perrault, Roblin et Sinclair. (6)

Présents: De la Bibliothèque du Parlement, Service de recherche: M. Basil Zafiriou, analyste principal; M. Anthony Chapman, attaché de recherche, Division de l'économie.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De l'Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers:

M. T. O. Stangeland, président et chef de l'exploitation, Consolidated Bathurst Inc.;

M. A. Desautels, vice-président, Finances, Rolland inc.;

M. J. Ricard, directeur général des impôts, Domtar inc.;

M. D. A. Wilson, directeur général, Services économiques et politique forestière, ACPPP.

De l'Association des assureurs-vie du Canada:

M. Robert B. Templeton, A.V.A., président et chef de l'administration;

M. Arthur A. Schooley, A.V.A., administrateur;

M. Karl Keilhack, A.V.A., vice-président, Fiscalité.

Conformément à son ordre de renvoi du 26 mai 1987 et du 23 juin 1987, le Comité reprend l'étude de la réforme fiscale au Canada ou toute question s'y rattachant.

Les témoins de l'Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers font une déclaration et répondent aux questions.

Il est convenu—

Que les documents suivants soient déposés, comme pièces, auprès du greffier du Comité:

Mémoire présenté par l'Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers (40 pages—anglais seulement) (Pièce BTC-DDD);

«Tax Reform 1987—Supplement to the CPPA submission, August 1987», November 2, 1987 (2 pages—anglais seulement) (Pièce BTC-EEE).

«Tax Reform 1987—Supplementary Tables for CPPA submission, August 1987» (4 pages—anglais seulement) (Pièce BTC-FFF);

Lettre destinée à M. Donald Blenkarn, député, 16 octobre 1987 (2 pages—anglais seulement) (Pièce BTC-GGG).

À 18 h 53 le Comité suspend ses travaux pour une courte période et reprend ses travaux à 20 heures.

The witnesses from the Life Underwriters Association of Canada made a statement and answered questions.

It was—

Agreed, that the following be filed as exhibits with the Clerk of the Committee:

“Tax Reform 1987 as it applies to Life Insurance”, (16 pages—English, 17 pages—French) (Exhibit BTC-HHH);

“Tax Reform 1987 as it applies to Business Expenses and Anti-avoidance Rules”, (16 pages—English, 15 pages—French) (Exhibit BTC-III);

“Home Office Expenses”, (4 pages—English only) (Exhibit BTC-JJJ);

“Status of Life Insurance Agents for Tax Purposes”, (2 pages—English only) (Exhibit BTC-KKK).

At 9:01 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Les témoins de l'Association canadienne des assureurs-vie font une déclaration et répondent aux questions.

Il est *convenu*—

Que les documents soient déposés, comme pièces, auprès du greffier du Comité:

«La réforme fiscale de 1987 et son incidence sur l'assurance-vie», (16 pages—anglais, 17 pages—français) (Pièce BTC-HHH);

«La réforme fiscale de 1987 et son incidence sur les frais d'affaires et les règles anti-évitement», (16 pages—anglais, 15 pages—français) (Pièce BTC-III);

«Home Office Expenses», (4 pages—anglais seulement) (Pièce BTC-JJJ);

«Status of Life Insurance Agents for Tax Purposes», (2 pages—anglais seulement) (Pièce BTC-KKK).

À 21 h 01, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Timothy Ross Wilson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, November 3, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 6 p.m. to examine Tax Reform in Canada.

Senator Ian Sinclair (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, continuing our study of the tax reform white paper, our witnesses are from the Canadian Pulp and Paper Association. Mr. Stangeland of Consolidated-Bathurst will be the chief spokesman and he will introduce his colleagues.

Mr. T.O. Stangeland, Vice Chairman, Executive Board, CPPA, President and Chief Operating Officer, Consolidated-Bathurst Inc.: Thank you, Mr. Chairman. On my immediate right is Mr. John Ricard, Director of Taxation for Domtar Inc. On my left is Mr. Adrian Desautels, Vice President, Finance, for Rolland Inc.; and on my far left is Mr. D.A. Wilson, who is Vice President of the Canadian Pulp and Paper Association and in charge of the Economist Department at CPPA.

The Chairman: You have given us a brief, which has been distributed to all members of the committee, as well as some supplementary material dated November 2, all of which should be available to everyone who studies the record. That will not necessitate your synthesizing or highlighting it. However, we would like you to bring to our attention the points that, as you and your colleagues see them, create the most concern for you.

(For text of brief and supplementary material referred to Minutes of Proceedings of this day.)

Mr. Stangeland: We have serious concerns about various proposals that, in our view, will reduce and diminish our competitive position in the world; and the pulp and paper industry is an international and an internationally required competitive business. Its importance to Canada is, I think, pretty significant, in terms of being the largest manufacturing industry, and also because of the fact that it operates regionally across the country in approximately 200 locations.

The strength of the present industry and what it does in terms of earning foreign exchange are a factor of its growth, which to a considerable extent has been influenced by the tax incentives that have been there in terms of the capital cost allowances which have been part of the Canadian tax system since 1948. There has been a direct incentive to provide cash through accelerated depreciation, and those incentives, together with the natural resource that we have, in terms of wood, energy and the other dimensions, has significantly been a factor in the industry's expansion over the last 30 years.

In terms of looking at where we are, the parts of the tax reform bill that give us the most concern are the changes in the capital cost allowance, the reduced rates of CCA, going from the present 25-50-25 to a diminishing balance of 25 per cent. That has a very big impact on our cash flow, and the introduc-

TÉMOIGNAGES

Le mardi 3 novembre 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 18 heures pour examiner la réforme fiscale au Canada.

Le sénateur Ian Sinclair (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous accueillons aujourd'hui des représentants de l'Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers. M. Stangeland, de la Consolidated-Bathurst, est le témoin principal et nous présentera ses collègues.

M. T. O. Stangeland, vice-président, conseil d'administration, Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers, président et administrateur en chef des opérations, Consolidated-Bathurst Inc.: Merci, monsieur le président. J'ai à ma droite M. John Ricard, directeur du service de l'impôt chez Domtar Inc. À ma gauche, M. Adrien Desautels, vice-président, responsable des finances chez Rolland Inc.; à sa gauche, M. D. A. Wilson, vice-président de l'Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers et responsable du département d'économie de l'Association.

Le président: Vous nous avez remis un mémoire, qu'on a distribué à tous les membres du Comité, ainsi que des documents supplémentaires datés du 2 novembre. Tous devraient être ajoutés au compte-rendu afin que quiconque s'intéresse au dossier puisse les consulter. Il n'est donc pas nécessaire que vous les résumiez ni les précisiez. Nous aimerions toutefois que vous souligniez les points qui, d'après vous et vos collègues, sont les plus préoccupants.

(Pour le texte du mémoire et des documents supplémentaires, voir les Délibérations de la séance d'aujourd'hui)

M. Stangeland: Nous sommes très préoccupés par diverses propositions qui, à notre avis, mineront notre position concurrentielle sur le marché mondial. Le secteur des pâtes et papiers se doit d'être concurrentiel sur le plan international. On connaît, je pense, l'importance qu'il a au Canada; c'est en effet la principale industrie manufacturière et on relève sa présence dans environ 200 localités.

La puissance de cette industrie et son apport en devises étrangères sont un des facteurs de sa croissance. Celle-ci a, dans une large mesure, été favorisée par les encouragements fiscaux, comme la déduction pour amortissement, qui font partie du régime d'impôt du Canada depuis 1948. L'amortissement accéléré est un encouragement direct à libérer des capitaux, et cet encouragement, ajouté aux ressources naturelles dont nous disposons, comme le bois, l'énergie et d'autres encore, a largement contribué à l'expansion de notre secteur au cours des trente dernières années.

Pour notre part, les aspects les plus discutables de la réforme fiscale sont les modifications de la déduction pour amortissement, la réduction des taux de DPA, qui passent de 25-50-25 à un taux d'amortissement de 25 p. 100 de la valeur résiduelle. Cette modification se répercute très fortement sur notre marge

[Text]

tion of the new "put in use" rule would equally have a significant amount.

In our original submission we calculated—in contrast to a number of other industries—what we thought the numbers would generate in terms of projection. We used 18 companies and projected over the next five years. We showed that in connection with the pre-reform and post-reform, in terms of this country, our cash flow would be adversely affected by \$1.6 billion, which represents 12 per cent reduction, about which we had very serious concerns.

Since our original submission—that was based on just applying the tax rates as they are now and as they will be, together with the capital cost allowance amounts pre and after—we have done a recalculation, adding in the negative impact from the "put in use" rule on large projects, where you will not get the benefit of capital cost allowances until the project has started up. Since so many of our projects are those that go from between two to three years, the impact on the early years is very dramatic.

The Chairman: Can you give us some examples of that—for instance, give us an example as it applies to a pulp mill and a newsprint mill?

Mr. Stangeland: On a brand new Greenfields pulp mill or a Greenfields newsprint mill, you are basically talking about three years from the time that you decide to go ahead, if you include your engineering and construction time. If you are talking about adding a machine or an expansion to an existing mill, you could be talking somewhere between two years and two and a half years. So on the large projects I would say that you are talking between two to three years minimum, in terms of those sort of projects.

In terms of having done a calculation of the combined effect of the changes in capital cost allowances, plus the effect of the "put in use" rule, our concerns have multiplied even more dramatically since we sent in our submission. What we are talking about under that projection is that when you quantify the extra negative impact of the "put in use" rule, we would look at an additional adverse amount of \$800 million, in our particular example that we used for the 18 companies, which would mean that, on the assumptions we have developed, from 18 per cent to 19 per cent reduction in cash flow for those 18 companies. It means that we would have a very dramatic impact, in terms of reduced cash flow, on our operations, which, in our view, would cut down significantly the amount of expansion, the amount of modernization, and also, of course, the growth of the industry to satisfy increasing world demand.

We have made calculations that, in terms of a large project, to get a discounted cash flow analysis of the return, you would be talking generally something around 15 per cent as being an acceptable or necessary level of return on your investment. We think that these changes to the Tax Act in Canada will reduce the return on such projects by up to 3 per cent. So we would then be looking at—for a typical major pulp and paper project here—not generating the 15 per cent but coming out at 12 per

[Traduction]

d'autofinancement, et l'introduction d'une règle de mise en service ferait aussi lourdement sentir ses effets.

Dans notre premier mémoire, contrairement à un bon nombre d'autres secteurs industriels, nous avons fait des projections. Nous avons choisi 18 entreprises et établi des projections pour les cinq prochaines années. Nous montrions en comparant la situation d'avant la réforme à celle d'après la réforme, que notre marge d'auto-financement diminuerait de 1,6 milliard de dollars, soit une réduction de 12 p. 100, conclusion qui nous préoccupait déjà grandement.

Depuis ce mémoire—qui ne tenait compte que des taux d'imposition actuels et futurs, ainsi que de la déduction pour amortissement avant et après la réforme—nous avons effectué de nouveaux calculs en tenant compte des répercussions négatives de la règle de mise en service sur les grands projets. Cette règle dispose qu'aucun crédit d'impôt à l'investissement ne sera acquis avant l'année de mise en service. Comme un très grand nombre de nos projets s'échelonnent sur deux à trois ans, cette règle aura des effets très importants au cours des premières années.

Le président: Pouvez-vous nous en donner quelques exemples. Pourriez-vous expliquer quelles seraient les conséquences de cette règle sur une usine de pâtes et une usine de papier journal?

M. Stangeland: En ce qui concerne, par exemple, une nouvelle usine de pâtes ou de papier journal à Greenfields, il faut compter environ trois ans à partir du moment où l'on décide de réaliser le projet, compte tenu du temps consacré aux travaux d'ingénierie et à la construction. Pour ajouter une machine ou agrandir une usine existante, il peut falloir de deux ans à deux ans et demi. Pour les gros projets de ce type, je dirais qu'il faut prévoir de deux à trois ans au moins.

Ayant calculé l'effet conjugué des changements apportés à la déduction pour amortissement et de l'application de la règle de mise en service, nous sommes maintenant beaucoup plus inquiets que nous l'étions quand nous vous avons fait parvenir notre premier mémoire. Selon ces deuxièmes projections, après avoir quantifié les répercussions négatives additionnelles de la règle de mise en service, on aboutit à une perte supplémentaire de 800 millions de dollars pour l'exemple que nous avons utilisé, celui des 18 entreprises. Ce qui signifierait que, selon notre hypothèse, il en résulterait une réduction de 18 ou 19 p. 100 de la marge d'autofinancement de ces 18 entreprises. Pareille chute de la marge d'autofinancement aurait de très lourdes conséquences sur nos activités et ralentirait nettement notre rythme d'expansion et de modernisation, sans parler de la croissance que doit assurer le secteur pour répondre à la demande mondiale, qui est à la hausse.

Nous avons effectué des calculs selon lesquels, pour un gros projet, après réduction de la marge d'autofinancement, il faut encore pouvoir compter sur un revenu de placements de l'ordre de 15 p. 100. Or, les modifications qu'on propose d'apporter au régime fiscal canadien réduiront le rendement de ces projets d'un taux pouvant atteindre 3 p. 100. Ainsi, pour un gros projet de production de pâtes et papiers, on n'obtiendrait pas un rendement de 15 p. 100 mais de 12 p. 100 seulement. Comme

[Text]

cent; and since an acceptable level by most companies is at least 15 per cent, we would then look to fewer projects going ahead in Canada and companies then looking to building them perhaps in the United States or in Latin America, where advantages in terms of wood costs and transportation costs, and other advantages, exist.

I believe that realistically the Canadian advantages in terms of pulp and paper are presently the energy equation and, to a significant extent, the tax incentives that are there. Our view is that these tax incentives are there specifically to encourage large capital-intensive industries to establish and grow in Canada. Without thinking all these tax proposals through, we think that they will have such an adverse impact on our cash flow that the future growth and expansion of the industry will be significantly affected.

In summary, those are the factors we would underline. Perhaps Mr. Wilson has something to add.

Mr. D. A. Wilson, Director, Economic and Forest Policy, Canadian Pulp and Paper Association: Mr. Stangeland has done a very complete job in describing the impact of the proposed tax changes. Perhaps now it would be appropriate to receive questions.

The Chairman: Your association is a very active one. Has it had any discussions with bureaucrats, people like Mr. Dodge and others at the Department of Finance, concerning the problems you have and the comparisons that you are prepared to make in regard to your industry as against industry in the United States, and so on? Have you had such discussions with any of the departments and given them data in answer to their questions?

Mr. Stangeland: We have had some discussions.

The Chairman: I am talking about policy bureaucrats, not ministers.

Mr. Wilson: Mr. Chairman, we have not had specific discussions on this brief, but over the past two or three years we have had numerous discussions on this same point. Of course, copies of the brief were sent to the bureaucrats as well as to the ministers.

Senator Perrault: Mr. Chairman, reference is made in the presentation to the capital cost allowance for machinery and equipment. I note that the proposed changes would also mean that the Canadian tax system would cease to provide more favourable capital cost allowances for manufacturing than the United States system provides, thus reducing the incentive to invest in this country. One can only conclude that, although the U.S. system is less favourable than our system at the present time, perhaps we are moving toward the same system that exists in the United States. Is that correct?

Mr. Stangeland: Mr. Chairman, that is approximately correct. The changes in Canada will have a very negative effect. With regard to incentives in terms of capital cost allowances in the United States, at the moment they have a "put in use" rule. So, to a degree, we are equating with the United States, which, in comparison with our previous position, puts us at a

[Traduction]

la plupart des entreprises estiment que leur rendement doit être d'au moins 15 p. 100, les mises en chantier au Canada diminueraient et les sociétés songeraient à aller réaliser leurs projets aux États-Unis ou en Amérique latine, où le bois et le transport coûtent moins cher, sans compter les autres avantages qu'on y trouve.

A dire vrai, j'estime que, pour l'instant, les avantages que le Canada offre au secteur des pâtes et papiers sont liés à la situation de l'énergie et, dans une large mesure, aux encouragements fiscaux qu'on y accorde. Ces encouragements fiscaux visent précisément à inciter les sociétés fortement capitalistiques à s'établir au Canada et à y prospérer. Sans présumer que toutes ces propositions fiscales seront adoptées, nous pensons qu'elles auront des répercussions si néfastes sur notre marge d'autofinancement qu'elles compromettront gravement la croissance et l'expansion future de notre secteur d'activité.

En bref, voilà les points que nous tenions à soulever. M. Wilson a peut-être quelque chose à ajouter.

M. D. A. Wilson, directeur, politique forestière et économique, Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers: M. Stangeland a très bien décrit l'incidence des modifications qu'on propose d'apporter au régime fiscal. Il serait donc peut-être opportun d'entamer la période des questions.

Le président: Votre association étant très active, ses représentants se sont-ils entretenus avec des fonctionnaires, comme M. Dodge et d'autres du ministère des Finances, au sujet des problèmes que vous avez et de votre situation par rapport à celle de ce secteur d'activité aux États-Unis? Avez-vous eu des entretiens avec de hauts fonctionnaires d'un ministère quelconque? Leur avez-vous fourni des données en réponse à leurs questions?

M. Stangeland: Nous avons eu quelques entretiens.

Le président: Je pense à des responsables de la politique et non à des ministres.

M. Wilson: Monsieur le président, nous n'avons pas parlé précisément de ce mémoire. Cependant, au cours des deux ou trois dernières années, nous avons eu de nombreux entretiens sur ce sujet précis et avons évidemment fait parvenir des exemplaires du mémoire aux hauts fonctionnaires et aux ministres concernés.

Le sénateur Perrault: Monsieur le président, il a été question de la dépréciation pour amortissement des machines et du matériel de fabrication. Je constate que les modifications proposées au régime fiscal canadien supprimeraient en outre les déductions pour amortissement accordées au titre de la fabrication, qui sont actuellement plus favorables que celles des États-Unis, et qu'on réduirait donc l'encouragement à investir chez nous. Pour l'instant, le régime américain est moins avantageux que le nôtre, mais peut-être sommes-nous en train de modeler le nôtre sur celui des États-Unis. Est-ce vrai?

M. Stangeland: Monsieur le président, c'est assez juste. Les changements qu'on effectuera au Canada auront un effet très négatif. En ce qui concerne les encouragements accordés aux États-Unis, comme la dépréciation pour amortissement, là-bas on impose déjà une règle de mise en service. Aussi, d'une certaine manière, nous serons désormais à égalité avec les États-

[Text]

disadvantage. It seems that the proposals in the United States are not having the same impact, but we are coming from a position where, in our view, incentives are necessary in terms of additional transportation costs and construction costs. The construction costs for building paper mills here are much higher. In our view, these proposals would remove one of the few real incentives to build in Canada as opposed to the United States.

The Chairman: Are you saying that under the new regime in the U.S. the CCAs would be similar to what will come into effect here after the proposals are accepted? I do not think that that is true.

Mr. Stangeland: What I am saying is that in the United States under the new proposals the impact on cash-flow would be somewhere in the vicinity of a one per cent reduction as against the previous U.S. law. So they come out of it relatively unscathed in terms of cash-flow impact, whereas we will suffer an 18 per cent reduction.

The Chairman: What about the absolute rate. That is really what Senator Perrault is asking about.

Senator Perrault: U.S. representatives in discussions on lumber and pulp have always indicated that we are not playing on a level playing field, that Canadian manufacturers enjoy certain advantages that do not exist in the United States. Is it conceivable that having a system somewhat similar to that in existence in the United States will remove that argument from the American side in future negotiations?

The Chairman: Perhaps Mr. Wilson would like to answer the question about rates first.

Mr. Wilson: In our model we have used the old U.S. rates, and their taxes were 50 per cent with a five year depreciation table. The new rate in the U.S. that we used is 39 per cent with an eight year depreciation rule.

The Chairman: Does that compare with our diminishing balance?

Mr. Wilson: Yes. Our diminishing balance will be 25 per cent of CCA.

The Chairman: Are those straight-line rates?

Mr. Wilson: The U.S. rate is a straight-line rate over eight years.

The Chairman: Have you made the calculations as between the straight-line rate and the diminishing balance?

Mr. Wilson: No.

The Chairman: Could you do that?

Mr. Wilson: Yes.

The Chairman: Can you give us those figures? We can do it ourselves, but I think it is better when the question is raised to take the information from you, if you do not mind.

Mr. Wilson: Yes, we will do that for you.

[Traduction]

Unis. Seulement, par rapport à notre situation antérieure, nous nous trouverons ainsi désavantagés. Il semble que les propositions faites aux États-Unis n'aient pas la même incidence. Nous sommes d'avis qu'il faut accorder des encouragements pour tenir compte du coût plus élevé des transports et de la construction. Cela coûte beaucoup plus cher pour construire des usines de papeterie au Canada. Nous estimons que ces propositions supprimeront l'un des rares avantages réels qu'offre la construction au Canada plutôt qu'aux États-Unis.

Le président: Voulez-vous dire qu'aux termes du nouveau régime en vigueur aux États-Unis la DPA qu'on y accorde s'apparente assez à celle qu'on accordera ici si les propositions sont acceptées? Pour ma part, je ne le pense pas.

M. Stangeland: Aux États-Unis, d'après les nouvelles propositions, la marge d'autofinancement se trouvera réduite d'environ 1 p. 100 par rapport à la marge que le régime fiscal américain permettait auparavant de conserver. On s'en tire donc relativement indemne, la marge d'autofinancement n'étant réduite que de 1 p. 100; tandis que nous, nous, subissons une baisse de 18 p. 100.

Le président: Quel est le taux absolu. C'est ce que le sénateur Perrault veut savoir.

Le sénateur Perrault: Au cours des entretiens sur la situation du secteur des pâtes et papiers, les représentants américains ont toujours dit que nous ne combattons pas à armes égales; que les manufacturiers canadiens bénéficient d'avantages inexistantes aux États-Unis. Faut-il donc en conclure que si le Canada se dote d'un régime assez semblable à celui des États-Unis, les représentants américains ne pourront plus invoquer cet argument au cours des négociations futures?

Le président: M. Wilson aimerait peut-être répondre d'abord à la question portant sur les taux.

M. Wilson: Dans le modèle que nous avons utilisé, nous nous sommes servis des anciens taux américains, qui étaient de 50 p. 100 avec un taux d'amortissement sur cinq ans. Nous avons utilisé le nouveau taux en vigueur aux États-Unis, qui est de 39 p. 100 avec une règle d'amortissement sur huit ans.

Le président: Est-ce comparable à notre taux de la valeur résiduelle?

M. Wilson: Oui. Notre taux de la valeur résiduelle sera de 25 p. 100 de la DPA.

Le président: S'agit-il de taux linéaires?

M. Wilson: Le taux américain est un taux linéaire sur huit ans.

Le président: Avez-vous établi une comparaison entre le taux linéaire et la valeur résiduelle?

M. Wilson: Non.

Le président: Pourriez-vous le faire?

M. Wilson: Oui.

Le président: Pouvez-vous nous fournir ces données? Nous pourrions effectuer les calculs nous-mêmes, mais comme la question est posée il vaudrait mieux que vous nous fournissiez les renseignements, si vous n'y voyez pas d'inconvénient.

M. Wilson: Nous nous en chargerons.

[Text]

Senator Roblin: Mr. Chairman, will we end up with a comparison between the Canadian proposed tax rates and those in existence in the United States?

The Chairman: On CCAs.

Senator Roblin: What about the other tax components? I think it would be useful to have a complete picture of relative taxation between the two countries—that is, the proposals under this white paper and the actual rates in the United States.

The Chairman: Not just the CCAs but the investment credits and so on using basic rates. I know that you have done some comparisons, and we would appreciate it if you could give us the complete picture. Would you have it sent to the clerk as soon as is reasonably possible?

Mr. Wilson: We will try to do that.

The Chairman: You have talked about the United States. I know that parts of your organization operate and compete in the United States and in the United Kingdom. Do you feel that, for instance, the United Kingdom is a better environment for a new mill than Canada?

Mr. Stangeland: I feel that, although Canada's advantages are not disappearing, they are being seriously eroded. I think it is fair to say that the accelerated capital-cost-allowance structure that we have had in this country and the whole history of capital-cost allowances since 1948 have been a direct incentive for capital intensive industries to spend money, to build new mills and expand existing mills in Canada. I think that this is a significant part of the equation and that if it is not there we will see more Canadian firms looking to the United States and to Latin America. I can speak for our company in that these areas are front and centre in our thinking today.

The Chairman: Isn't your company also considering China?

Mr. Stangeland: We are considering China and Russia, but I don't think the company will be doing anything in those countries in my lifetime.

Senator Anderson: But you feel that the incentives in the United States and Latin America are better?

Mr. Stangeland: The incentives for investment in Sweden and Scandinavia in general are greater than they are here, particularly with the changes proposed in the Canadian tax structure. The advantage in the United States is proximity to market, labour costs, wood costs and transportation costs, all of which are dramatically different from Canada. If you bring these considerations into the equation and assume that most of the Canadian activity is geared to supplying the market in the United States, it changes the picture. In fact, 50 per cent of our shipments go to the United States and 80 per cent of our total shipments go outside Canada. So we are an exporter and therefore have to be competitive against other regions of the world.

[Traduction]

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, aboutirons-nous à une comparaison des taux d'imposition qu'on propose au Canada et de ceux qui sont en vigueur aux États-Unis?

Le président: À propos de la DPA.

Le sénateur Roblin: Qu'en est-il des autres aspects fiscaux? Il serait bon que nous ayons un tableau comparatif complet des régimes fiscaux des deux pays, soit des propositions contenues dans le Livre blanc et des taux actuellement en vigueur aux États-Unis.

Le président: Pas seulement à propos de la DPA, mais aussi des crédits à l'investissement et du reste, compte tenu des taux de base. Je sais que vous avez fait certaines comparaisons, et je vous saurais gré de nous fournir un tableau complet. Auriez-vous l'obligeance de le faire parvenir au greffier dès que possible?

M. Wilson: Nous y veillerons.

Le président: Vous avez parlé des États-Unis. Je sais que des membres de votre association exploitent le marché des États-Unis et du Royaume-Uni et y font concurrence. Estimez-vous, par exemple, qu'il est plus avantageux d'établir une nouvelle usine au Royaume-Uni qu'au Canada?

M. Stangeland: Bien que les avantages offerts au Canada ne soient pas totalement supprimés, ils sont gravement réduits. Il faut bien dire que le régime de déduction pour amortissement accéléré en vigueur au Canada et les déductions pour amortissement accélérées depuis 1948 ont directement incité les entreprises fortement capitalistiques à investir, agrandir les usines qui existaient déjà au Canada et à en construire de nouvelles. C'est là un élément important. En l'absence de ces encouragements, nous verrons davantage d'entreprises canadiennes se tourner vers les États-Unis et l'Amérique latine. En ce qui concerne notre société, je peux dire que ces secteurs retiennent aujourd'hui notre attention.

Le président: Votre société ne songe-t-elle pas aussi à la Chine?

M. Stangeland: Nous songeons à la Chine et à l'Union soviétique, mais je ne pense pas que la société y fera quoi que ce soit de mon vivant.

Le sénateur Anderson: Vous estimez néanmoins que les encouragements offerts aux États-Unis et en Amérique latine sont plus intéressants?

M. Stangeland: De façon générale, les encouragements à l'investissement qu'offrent la Suède, et la Scandinavie en général, sont supérieurs à ceux du Canada, surtout quand on songe aux modifications proposées au régime d'impôt canadien. Quant aux États-Unis, leurs avantages sont la proximité des marchés, le coût de la main-d'œuvre, du bois et du transport, qui sont tous plus avantageux qu'au Canada. Compte tenu de ces facteurs et du fait qu'au Canada ce secteur d'activité vise principalement à approvisionner le marché américain, la perspective se modifie. En fait, nous expédions 50 p. 100 de notre production aux États-Unis et 80 p. 100 à l'extérieur du Canada. Nous sommes donc des exportateurs et nous devons pas conséquent être concurrentiels par rapport aux autres régions du monde.

[Text]

Senator Anderson: If you found the costs to be prohibitive in Canada, would there be room to expand into the United States?

Mr. Stangeland: There is considerable fibre availability, particularly in the southern United States and Latin America, that has not even begun to be exploited.

The Chairman: What about the product?

Mr. Stangeland: Excuse me, Mr. Chairman?

The Chairman: What about the product? Let us take, for example, Brazil. What about the newsprint that comes out of Brazil as compared to the products that you produce here in Canada?

Mr. Stangeland: Canadian softwood is the best fibre in the world, but one cannot afford to sit back. Technology has changed, and the southern United States industry is now producing 4.5 to 5 million tonnes of newsprint annually, whereas some 30 years ago, there was very little industry there.

With respect to Latin American fibre, both Venezuela and Brazil are capable of making internationally-competitive newsprint. In terms of pulp, again there is no question that the fibre is available and technology has developed to the extent where the so-called lower grades of softwood fibre can be made into an internationally competitive product.

Senator Perrault: I know that in Canada the costs of harvesting the resources vary from region to region. You said that our costs are significantly higher than those in the United States. Yet the producers in the State of Washington say that the cost of their product is very much higher than the cost of obtaining forest products in British Columbia. Would you care to comment on that? Oregon and Washington claim that they pay far more, and, as you know, that is why they demanded restrictive action in that area.

Mr. Stangeland: Mr. Chairman, I believe that that dialogue was in respect of wood products and lumber as opposed to pulp and paper products, which come from a different type of fibre and from other sources. For instance, pulp and paper products could be made from the chips from the lumber development.

In terms of that particular argument with respect to the softwood lumber case, we in the Canadian Pulp and Paper Association are not putting forward a position there. It was handled by other associations and sectors of the industry.

I would say that that particular argument on the part of the industry in Oregon and Washington may have some validity in terms of the auction system for obtaining standing timber rights in Oregon and Washington. However, if one looks at fibre costs for the newsprint and pulp industry, I think one might find that the costs of southern United States fibre in particular are considerably less than they are in Canada.

[Traduction]

Le sénateur Anderson: Si vous estimez que les coûts au Canada sont exorbitants, vous serait-il possible d'accroître vos opérations aux États-Unis.

M. Stangeland: Il y a beaucoup de résineux au sud des États-Unis en particulier et, en Amérique latine, on n'a pas encore commencé à les exploiter.

Le président: Et qu'en est-il du produit?

M. Stangeland: Pardonnez-moi, monsieur le président, je n'ai pas bien compris?

Le président: Qu'en est-il du produit? Prenons par exemple le Brésil. Qu'en est-il du papier journal qui vient du Brésil par rapport à ce que vous produisez ici au Canada?

M. Stangeland: Le bois tendre canadien renferme la meilleure fibre qu'on puisse trouver, mais nous ne pouvons nous permettre de compter uniquement sur cela. La technologie a changé et l'industrie du sud des États-Unis, par exemple, produit annuellement de 4,5 à 5 millions de tonnes de papier journal, alors qu'il y a 30 ans sa production était minime.

En ce qui concerne les résineux d'Amérique latine, le Venezuela et le Brésil produisent du papier journal concurrentiel à l'échelle internationale. Pour ce qui est de la pâte à papier, il ne fait aucun doute qu'il y a suffisamment de fibres et que la technologie s'est développée au point où la fibre du bois tendre dit de moindre qualité peut servir à la fabrication d'un point concurrentiel à l'échelle internationale.

Le sénateur Perrault: Je sais que le coût d'exploitation des ressources varie au Canada d'une région à l'autre. Vous avez dit que nos coûts étaient sensiblement plus élevés qu'aux États-Unis. Pourtant, les producteurs de l'État de Washington affirment que leurs coûts de production sont beaucoup plus élevés que ceux de la Colombie-Britannique. Voudriez-vous nous expliquer cela? Dans les États de l'Orégon et de Washington, les producteurs prétendent qu'il leur en coûte beaucoup plus, et, comme vous savez, c'est la raison pour laquelle ils ont demandé des mesures restrictives.

M. Stangeland: Monsieur le président, je pense qu'il s'agissait des produits du bois et du bois de charpente, et non pas de la pâte à papier et des produits en papier qui sont fabriqués à partir d'un type différent de fibre et d'autres sources. Par exemple, les copeaux qui proviennent de la production de bois charpente peuvent servir à la fabrication de la pâte à papier.

En ce qui concerne cet argument particulier au sujet du bois de charpente provenant de résineux, nous, de l'Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers, n'avons pas pris position. Ce sont d'autres associations et secteurs de l'industrie qui l'ont fait.

Je dirais qu'il y a du vrai dans cet argument précis soutenu par les producteurs de l'Orégon et de l'État de Washington, pour ce qui est du système d'enchères par lequel ils obtiennent des droits de coupe permanents dans ces États. Cependant, si l'on tient compte du seul coût de la fibre servant à la fabrication du papier journal et de la pâte à papier, on constate que ces coûts dans le sud des États-Unis en particulier sont beaucoup moins élevés qu'au Canada.

[Text]

Senator Perrault: Yes. I know that southern pine is a fast-growing species.

The Chairman: What about wage rates?

Mr. Stangeland: Mr. Chairman, with respect to wage rates, if you bring the currency dimension into the picture, adding in the higher cost of health and employee benefit plans in the United States, and if you adjust for the exchange rate, then labour costs are the same between Canada and the United States.

The Chairman: There is one other point you raised in your brief on which I would like to hear from you, and that has to do with tax credits and the proposal, in effect, to change the rules in the middle of the game with respect to tax credits billed but not used.

Mr. Stangeland: Perhaps I could ask Mr. Desautels or Mr. Ricard to comment on that point.

Mr. J. Ricard, Director of Taxation, Domtar Inc.: Mr. Chairman, one of the changes in the white paper on tax reform talks about limiting the investment tax credit to half of the federal tax otherwise payable. Starting in 1983, up to the present time we have been entitled to claim the investment tax credit up to the whole amount of the federal tax payment. We feel that the proposed change, which would limit a future ITC claim even for those credits earned after 1983, would be retroactive taxation in the sense that, when we got into this investment, we knew that we could claim the ITC up to the limit of the federal tax. If it is now being limited to half, then in our view that is retroactive taxation.

The Chairman: What you are asking for is a grandfather clause?

Mr. Ricard: Yes, we are looking for grandfathering for the ITC earned up to the date of the enactment of the new legislation.

The Chairman: Have you raised that matter with the Department of Finance since this proposal was advanced? I will agree with you that there seems to be a growing feeling emanating from this present government that there is nothing wrong with having retroactive or retrospective legislation, or with changing the rules in the middle of the game. On the other hand, every once in a while you see arrangements being made to grandfather tax measures at least in part. I am wondering whether, in specific terms, your proposal concerning the ITC has been discussed with anyone from Finance, or for that matter with anyone from the government?

Mr. Ricard: Mr. Chairman, other than what we say in this brief, I don't think we have had any discussions with officials from the Department of Finance.

The Chairman: My past experience with the Canadian Pulp and Paper Association has been that they were the most aggressive bunch of guys that I had ever run into. Why, all of a sudden, have you become so reticent?

[Traduction]

Le sénateur Perrault: Oui, je sais que le pin du Sud est une espèce qui croît très rapidement.

Le président: Et qu'en est-il des salaires?

M. Stangeland: Monsieur le président, si l'on tient compte également du taux de change et du coût plus élevé des régimes de santé et d'avantages sociaux pour les employés aux États-Unis, les coûts de la main d'œuvre sont à peu près les mêmes au Canada et aux États-Unis.

Le président: Vous avez également soulevé dans votre mémoire une autre question que j'aimerais que vous abordiez, c'est-à-dire les crédits d'impôts et la proposition consistant en fait à changer les règles du jeu au milieu de la partie en ce qui concerne les crédits d'impôts acquis mais non utilisés.

M. Stangeland: Je demanderai à M. Desautels et à M. Ricard de répondre à cette question.

M. J. Ricard, directeur de la fiscalité, Domtar Inc.: Monsieur le président, l'un des changements proposés dans le Livre blanc sur la réforme fiscale prévoit la limitation du crédit d'impôt à l'investissement à la moitié de l'impôt fédéral autrement payable. Depuis 1983, nous pouvons réclamer un crédit d'impôt à l'investissement correspondant au montant total des impôts fédéraux payables. Nous estimons que le changement proposé, qui limiterait une future réclamation au titre d'un CII, même pour les crédits acquis après 1983, serait une mesure fiscale rétroactive parce que, lorsque nous avons fait cet investissement, nous savions que nous pourrions réclamer un CII correspondant à l'impôt fédéral maximum. S'il est maintenant réduit de la moitié, il s'agit à notre avis d'une mesure fiscale rétroactive.

Le président: Vous demandez le maintien des droits acquis?

M. Ricard: Oui, nous demandons la protection des droits acquis pour les crédits d'impôt à l'investissement accumulés jusqu'à la date de la promulgation de la nouvelle loi.

Le président: Avez-vous discuté de cette question avec le ministère des Finances depuis que cette mesure a été proposée? Je suis d'accord avec vous que l'actuel gouvernement semble trouver qu'il n'y a rien de mal à promulguer des lois rétroactives ou rétrospectives, ou à changer les règles du jeu au milieu de la partie. Par ailleurs, il arrive de temps en temps que des dispositions soient prises pour, en partie, protéger les droits acquis en vertu de certaines mesures fiscales. Je me demande si votre proposition concernant le CII a fait l'objet d'une discussion approfondie avec des représentants du ministère des Finances ou du gouvernement?

M. Ricard: Monsieur le président, le présent mémoire mis à part, je ne pense pas que nous ayons eu des discussions avec des représentants du ministère des Finances.

Le président: À la suite des rencontres que j'ai déjà eues avec des représentants de l'Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers, j'avais gardé l'impression qu'il s'agissait de l'un des organismes les plus agressifs que j'avais jamais rencontrés. Pourquoi, êtes-vous tout à coup devenus si réservés?

[Text]

Mr. Stangeland: Mr. Chairman, I don't think we have become reticent; we have made representations and we intend to make some more. We have been told that the timetable and the decisions, to a certain extent, have already been made, but we have not necessarily been given the run around.

The Chairman: But in the past, you never would have accepted that; why are you accepting that now and for the future?

Mr. Stangeland: We are not accepting it, and we will act on your further encouragement.

The Chairman: Thank you very much. I am a great person to encourage people not to accept retrospective or retroactive legislation, whether it is in this field or in any other.

There is one other point that has bothered a great many of the witnesses who have come before us. It relates to the part of the white paper that deals with the tax avoidance rule. Those of us who have, over the years, struggled with these kinds of things are upset, if I may put it that way, with the way in which this section has been drafted. You also touched upon that in your brief, and I think you know to what I am referring.

Mr. Ricard: Yes, Mr. Chairman.

The Chairman: Perhaps I could have your comments with respect to this tax avoidance proposal?

Mr. Ricard: On this matter, my personal view is that, if the proposal is adopted as it is presented, we will not be able to do any tax planning without continually coming to Ottawa for rulings. At the moment, considering the time it takes the department to respond to requests for rulings, we are asking for the impossible.

The Chairman: I do not understand you, I am sorry.

Mr. Ricard: Mr. Chairman, it takes the department three to six months to respond to the requests for rulings that we are submitting at the moment.

The Chairman: Yes.

Mr. Ricard: It is my personal view that the proposal which is being made here prevents us from doing a great deal of tax planning without requesting Ottawa's blessing. If this is adopted, it seems to me we will be loading the Department of National Revenue with a great many requests to which they cannot respond on time.

The Chairman: I think you would agree that some kind of provision to prevent tax avoidance is required. My question is this: Does the white paper go too far? Does it upset you to such a degree that you cannot tax plan? If it does, what are you proposing should take its place? Two members of your panel are tax experts and we would like their assistance.

Mr. Desautels, Vice President, Finance, Rolland Inc.: We have not proposed a replacement solution in our brief. The problem needs to be addressed by a working committee made up of government and business people in order to come up with a proper solution.

[Traduction]

M. Stangeland: Monsieur le président, je ne pense pas que nous soyons devenus réservés; nous avons déjà fait des démarches et nous avons l'intention d'en faire d'autres. On nous a dit que, dans une certaine mesure, les décisions avaient déjà été prises et que le calendrier de mise en œuvre avait déjà été établi. Mais on ne nous a pas nécessairement fait tourner en rond.

Le président: Mais dans le passé vous n'auriez jamais accepté cela; pourquoi l'acceptez-vous maintenant?

M. Stangeland: Nous ne l'acceptons pas et, forts de votre appui, nous entreprendrons certainement d'autres démarches.

Le président: Je vous remercie. Je n'hésite jamais à inciter les gens à s'opposer à une mesure législative rétrospective ou rétroactive, que ce soit dans ce domaine-ci ou dans un autre.

Une autre question a ennuyé un grand nombre de témoins qui ont comparu devant nous. Il s'agit de la partie du Livre blanc qui traite de la disposition générale anti-évitement. Ceux d'entre nous qui, au cours des ans, ont combattu ce type de mesures sont contrariés, si je peux m'exprimer ainsi, par la formation de cette disposition. Vous en avez également parlé dans votre mémoire et je pense que vous savez à quoi je fais allusion.

M. Ricard: Oui monsieur le président.

Le président: Peut-être pourriez-vous commenter cette disposition anti-évitement?

M. Ricard: À mon avis, si cette proposition est adoptée telle quelle, nous ne pourrions faire aucune planification fiscale sans obtenir au préalable l'assentiment d'Ottawa. Vu le temps que met le Ministère à rendre une décision lorsque nous lui demandons son avis, nous demandons l'impossible.

Le président: Je regrette, mais je ne vous comprends pas.

M. Ricard: Monsieur le président, le Ministère met actuellement de trois à six mois pour rendre une décision lorsque nous le lui demandons.

Le président: Oui.

M. Ricard: Je pense que la proposition en question nous empêche de faire de la planification si nous n'obtenons pas d'abord la bénédiction d'Ottawa. Si cette mesure est adoptée, le ministère du Revenu national sera surchargé de demandes auxquelles il ne pourra répondre à temps.

Le président: Je pense que vous conviendrez de la nécessité d'adopter un certain type de disposition anti-évitement. Ma question est la suivante: le Livre blanc va-t-il trop loin en vous contrariant à un tel point que vous prévoyez ne plus être en mesure de faire une planification fiscale et, si c'est le cas, que proposez-vous à la place? Deux fiscalistes vous accompagnent et nous aimerions qu'ils nous viennent en aide.

M. Desautels, vice-président, Finances, Rolland Inc.: Nous n'avons pas proposé une solution de rechange dans notre mémoire. Le problème doit être étudié par un comité de travail composé de représentants du gouvernement et du milieu des affaires et chargé de trouver une solution adéquate.

[Text]

The Chairman: Are you not part of that?

Mr. Desautels: We are, but we have not studied this in depth and have not come up with a specific proposal. We say in our brief that we do not like the proposed anti-avoidance legislation.

The Chairman: The possibility of legislation is upon us. I believe these new rules go into effect next year. Time is fleeting.

Mr. Desautels: We are asking the government basically to defer legislation on tax avoidance until government and business have come up with a better proposal. Until then we suggest that they stay with the present legislation.

The Chairman: What kind of reaction have you received from your brief?

Mr. Desautels: We have not had an official response to our brief, other than questions posed to us when we presented it to the House of Commons committee. We were not asked any questions on tax avoidance.

The Chairman: They did not question you about tax avoidance?

Mr. Desautels: No.

The Chairman: If a different set of CCAs were adopted and a straight line basis used rather than a diminishing balance basis, how much revenue would be involved in that change? I believe the white paper only deals with it overall. It does not deal with your industry in and of itself.

Mr. Stangeland: Mr. Chairman, we had \$1.6 billion in terms of the impact of the change in CCAs and the change in the reduction in tax rates over a five-year period.

The Chairman: Looking at page 67 of the white paper, at the statistics for the reduction of the capital-cost-allowance rate for manufacturing and processing equipment, which is what you are talking about, over the five years those figures come to over \$2 billion, and you gave a figure of \$1.6 billion.

Mr. Desautels: You have to appreciate that our figures do not include the transition period. They show the effect once the legislation has taken effect.

The Chairman: You take the last figure and multiply by five?

Mr. Desautels: That is correct.

The Chairman: That is certainly a way to play the numbers on your side, isn't it?

Mr. Desautels: We are showing the long-term effect, not just the transition period.

The Chairman: I can build a whole new mill from grass roots in three years, and there is a transition period. What you have done with your numbers is take the situation five years

[Traduction]

Le président: N'êtes-vous pas de ceux-là?

M. Desautels: Nous le sommes mais nous n'avons pas étudié cette question en profondeur et nous n'avons par conséquent présenté aucune proposition précise. Nous disons dans notre mémoire que nous n'aimons pas la disposition générale anti-évitement qui est proposée.

Le président: Cette loi a de bonnes chances d'être adoptée. Je pense que les nouvelles dispositions entreront en vigueur l'année prochaine. Le temps presse.

M. Desautels: Nous avons demandé au gouvernement de reporter l'adoption de la disposition anti-évitement jusqu'à ce que le gouvernement et le milieu des affaires aient trouvé une meilleure solution. Jusqu'à ce moment-là, nous proposons de maintenir la loi actuelle.

Le président: Comment a-t-on réagi à votre mémoire?

M. Desautels: Nous n'avons reçu aucune réponse officielle, mises à part les questions que nous a posées le Comité de la Chambre des communes lorsque nous lui avons présenté notre mémoire. On ne nous a pas posé de questions sur la disposition anti-évitement.

Le président: Aucune question sur la disposition anti-évitement?

M. Desautels: Non.

Le président: Si l'on adoptait un ensemble différent de règles pour la DPA et s'il était possible d'avoir recours à l'amortissement linéaire plutôt qu'à l'amortissement décroissant, quel serait le montant des revenus touché par ce changement? Je pense que le Livre blanc ne traite de cette question que globalement, et non pas en fonction de votre industrie.

M. Stangeland: Monsieur le président, nous parlons d'une somme de 1,6 milliard de dollars, pour ce qui est de l'incidence des changements apportés à la DPA et à la diminution des taux d'imposition sur une période de cinq ans.

Le président: Il y a, à la page 67 du Livre blanc, des statistiques relatives à la réduction des taux de DPA pour le matériel de fabrication et de transformation; c'est de cela que vous parlez. Sur une période de cinq ans, ces chiffres s'élèvent à 2 milliards de dollars, et vous avez parlé d'une somme de 1,6 milliard de dollars.

M. Desautels: N'oubliez pas que nos chiffres ne tiennent pas compte de la période de transition. Ils illustrent l'incidence de la loi après son entrée en vigueur.

Le président: Vous prenez le dernier chiffre et vous le multipliez par cinq?

M. Desautels: C'est exact.

Le président: C'est certes une façon de faire parler les chiffres en votre faveur, n'est-ce pas?

M. Desautels: Nous voulons montrer l'incidence à long terme, non seulement ce qui se passera durant la période de transition.

Le président: Je peux construire une nouvelle usine à partir de rien en trois ans, on a prévu une période de transition. Pour obtenir les chiffres que vous avez cités, vous avez pris une

[Text]

from next year and put it into effect as if it were today. If I may say so, I don't think that is giving us the right "feel".

Senator Roblin: Mr. Chairman, we have been told that the cost of the tax changes, including the capital cost allowances plus the "put in use" factor, is worth approximately three per cent in terms of discounted cash-flow rate of return. Evidently, that is for the worst case that you have just pointed out.

Could the witnesses give us the same calculation based on the phase-in or run-up to this thing so we can get a different slant on exactly what is involved.

The Chairman: If we are going to assist you in making the proposals more equitable, we cannot take the worst-case scenario and run it five years from now as if it were going to be effective in 1988; but could you do what Senator Roblin has requested?

Mr. Stangeland: I think we can, Mr. Chairman, and we will. However, I would say that we are concerned with the longer-term impact. I am not so sure that what we have chosen, which is obviously meant to set out our case as strongly as we can, is not the more appropriate scenario in terms of a long-range view of this problem.

The Chairman: You have to recognize that rules and CCAs have been moved around a fair amount over the years. If the impacts are, as you have suggested, so draconian that everyone builds his mills in Venezuela or Brazil or the United States, the government is not going to sit idly by and not change the rules. We are trying to obtain a reasonable position. If you would give us that calculation we would appreciate it. I am sure it would help us.

Mr. Stangeland: We would do so. I would make the point that the changes proposed are, in our view, a very fundamental shift from what has prevailed for the last four years in this country. Therefore, while tax legislation has changed and there have been adjustments in the last four years from 1984, when CCAs were brought in, we have not had such a fundamental change in approach as what is now proposed.

Our view is that this impact on cash flow is very dramatic and may even be more dramatic than the government realizes in terms of its proposals. I agree with your comments, but the fundamental shift is so important that we are looking at it on the longer term and saying that, if this is going to be the new ball game we are in and CCAs are dramatically reduced and we have a "put in use" rule, then that is a fundamental change in the ball game; and we are showing here the impact of what that will be on the longer term.

The Chairman: Consolidated-Bathurst is the largest newspaper manufacturer in Canada.

Mr. Stangeland: No, we are not. We will get there one of these days.

[Traduction]

situation qui se produira dans six ans et vous vous en êtes servi comme si elle se produisait aujourd'hui. Je ne pense que vous nous présentez une image exacte de la situation.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, on nous a dit que le coût des modifications fiscales, y compris les déductions pour amortissement et les règles de mise en service, s'élevaient à environ 3 p. 100, pour ce qui est du taux de rentabilité des flux actualisés. Naturellement, il s'agit, comme vous l'avez mentionné, du pire scénario.

Les témoins pourraient-ils nous fournir des chiffres tenant compte de la période de transition pour que nous puissions nous faire une idée exacte de la situation.

Le président: Pour vous aider à rendre les propositions plus équitables, nous ne pouvons pas nous fonder sur le pire scénario, lequel se produira dans cinq ans, et prétendre que c'est ce qui se produira en 1988. Pourriez-vous faire ce que le sénateur Roblin a demandé?

M. Stangeland: Je pense que nous le pouvons, monsieur le président, et nous le ferons. Cependant, j'aimerais souligner que nous nous inquiétons de l'incidence à long terme de cette proposition. Je ne suis pas si sûr que l'exemple que nous avons choisi, qui vise à appuyer notre cause aussi fortement que possible, n'est pas le scénario le plus approprié dans une perspective à long terme.

Le président: Vous devez reconnaître que les règles et les DPA ont souvent été modifiées au cours des ans. Si, comme vous l'avez laissé entendre, l'incidence des propositions est si dramatique que toutes les usines seront construites au Venezuela ou au Brésil, ou encore aux États-Unis, le gouvernement ne restera pas sans rien faire ni dans changer les règles. Nous essayons d'obtenir une position raisonnable. Nous vous serions reconnaissants de nous fournir ces chiffres. Je suis certain que cela nous aiderait.

M. Stangeland: Nous le ferons. Je tiens à souligner que les propositions constituent, à notre avis, un changement fondamental par rapport à la situation que nous avons connue au cours des quatre dernières années au Canada. Par conséquent, si des changements et des rajustements ont été faits au cours des quatre dernières années, soit depuis 1984, année pendant laquelle les DPA ont été introduites, jamais un changement aussi fondamental n'a été proposé.

Nous pensons que l'incidence de cette mesure sur les liquidités est dramatique et elle pourrait l'être encore plus que ce qu'a prévu le gouvernement. Je suis d'accord avec vos observations, mais ce changement est si fondamental que nous l'envisageons à long terme et nous disons: «Si ce sont les nouvelles règles du jeu, si les taux de DPA sont réduits à ce point et si l'on nous impose des règles de mise en service, il s'agit d'un changement fondamental et nous voulons montrer qu'elle sera son incidence à long terme».

Le président: Consolidated-Bathurst est le plus important fabricant de papier journal au Canada.

M. Stangeland: Non, ce n'est pas exact. Mais nous le deviendrons certainement un jour.

[Text]

The Chairman: I knew you were going to say that. In your company what percentage of final product price is accounted for by taxes?

Mr. Stangeland: What percentage of our cost?

The Chairman: No, what percentage of your selling price. If you wish, you can give us the percentage of your cost. What percentage is accounted for by taxes of all kinds? I came from a business in which these calculations were available all the time.

Mr. Stangeland: I do not have them off the top of my head. Mr. Wilson, do you have them on the basis of the industry?

Mr. Wilson: On the basis of the industry, no. We have certain taxes, but, Mr. Chairman, are you asking about all taxes paid by pulp and paper companies?

The Chairman: Yes.

Mr. Wilson: There are a great many of them. We do not have a complete account of that.

The Chairman: If you do not, I am sure some of the member companies of your association have. What is the percentage under the proposals? I would like to see how much it goes up or, taking into account the new rates, how much it goes down. I am sure you understand what I mean.

Mr. Stangeland: Yes.

The Chairman: Can you help us with this? All we are here for is to try to help you, and to help you we have to have you help us.

Senator Roblin: We have to recognize the correctness of the statements made by the witnesses that a lot of changes have been taking place here. It is obvious that one of the thrusts of the reform is to transfer some of the tax burden in the country to corporations from the individual taxpayer, and so on.

One of the things that would concern me would be the fairness of the transfer as it affects different industries—yours being an important one. I do not object to the principle of changing the tax rate, particularly as some corporations do not seem to have paid a hell of a lot of taxes from time to time. The financial people were in here the other day, and we heard all about it from them. But I am interested in finding out whether the burden being imposed on you is fair in the context of the corporate structure of the country. One way perhaps of getting at that is to ask you what proportion taxable income bears as a percentage of the financial statement that you prepare every year.

A follow-up question on that would be: What is the tax rate that you are paying before and after on this taxable income? No doubt you do not have that in your hip pocket, but perhaps, along with all of the other questions that have been left with you, you might give some consideration as to whether you can give those facts also.

[Traduction]

Le président: Je savais que vous diriez cela. Pour votre société, les impôts représentent quel pourcentage du prix final de vos produits?

M. Stangeland: Le pourcentage de nos coûts?

Le président: Non, quel pourcentage de votre prix de vente. Vous pouvez si vous le désirez nous donner le pourcentage de vos coûts. Quel est ce pourcentage, compte tenu des impôts de tous genres? J'étais dans une entreprise où nous disposions constamment de ces chiffres.

M. Stangeland: Je ne peux vous les fournir de mémoire. Monsieur Wilson, les avez-vous pour l'industrie dans son ensemble?

M. Wilson: Je ne les ai pas pour l'ensemble de l'industrie. Nous avons des chiffres pour certains types d'impôt. Monsieur le président, demandez-vous quel est le montant de tous les impôts payés par les entreprises de pâtes et papiers?

Le président: Oui.

M. Wilson: Il y en a beaucoup. Mais nous n'avons pas fait le total.

Le président: Si vous ne les avez pas, je suis certain que certaines sociétés qui font partie de votre association les ont. J'aimerais savoir quel est ce pourcentage en vertu des propositions. J'aimerais savoir de quel ordre sera l'augmentation ou, étant donné les nouveaux taux, de combien ces impôts diminueront. Je suis certain que vous comprenez ce que je veux dire.

M. Stangeland: Oui.

Le président: Pouvez-vous nous aider à cet égard? Nous voulons simplement vous aider, mais pour le faire, vous devez également nous aider.

Le sénateur Roblin: Nous devons reconnaître, comme l'ont dit les témoins, que beaucoup de changements ont été apportés. Il est évident que la réforme fiscale a pour but de transférer une partie du fardeau fiscal des particuliers aux sociétés.

L'une des choses qui me préoccupe est l'équité de ce transfert à l'égard de différentes industries, et la vôtre est une de ces industries importantes. Je ne m'oppose pas, en principe, au changement du taux d'imposition, compte tenu du fait, en particulier, que certaines sociétés ne semblent pas avoir payé beaucoup d'impôts. Les experts financiers qui ont comparu l'autre jour nous en ont beaucoup parlé. Mais je veux savoir si le fardeau qui vous est imposé est juste dans le contexte de la structure des sociétés au Canada. Une façon d'y parvenir consiste à vous demander quel pourcentage représente votre revenu imposable par rapport au bilan financier que vous préparez chaque année.

La question qui suivrait serait la suivante: quel est votre taux d'imposition sur ce revenu imposable avant et après la réforme. Je sais que vous n'avez pas ces chiffres à portée de la main, mais peut-être pourriez-vous nous fournir ces données avec les autres réponses que vous nous avez promises.

[Text]

The Chairman: I think that the white paper had something in it. I do not know if it took out pulp and paper as an industry, though.

Senator Roblin: It gives all industries.

The Chairman: What did it give with manufacturing?

Senator Roblin: I do not think that pulp and paper can be lumped in with manufacturing.

The Chairman: No, but I wanted to see how it was broken down in here. Manufacturing is all that it has.

You are a specialized group, and I think that if you can give us that information we would like to have it. We seem to be asking you a lot of questions. I hope you understand that we are not averse to some of the points that you have made, but we are trying to find ways to buttress them or to come to a conclusion on them.

Mr. Stangeland: I appreciate that.

Senator Roblin: And we have to face the fact—at least I do, I think—that, if we are able to help someone along the line who is in an unfair situation, we are then faced with the problem of finding out where the money is coming from to make that good. One of the principles of the tax reform proposal is that it should be, as far as possible, revenue neutral; so we cannot reduce the government's revenue.

The Chairman: I think in your brief you took that position, did you not, that basically in principle you were in favour of the movement.

One of the basic tenets of the reform is, as Senator Roblin has said, being revenue neutral. Do you have any other points that you want to bring to our attention?

Mr. Stangeland: I would like to re-emphasize the point that the country has to decide what sort of emphasis it wants to place on this particular industrial activity.

My view—and I think the view of the association—is that over the years the pulp and paper industry has been regarded as an important component of Canadian industrial activity—

Senator Roblin: There is no doubt about that.

Mr. Stangeland: —both in terms of employment levels and the foreign exchange that it has generated and in terms of regional development.

My next point is that Canadians must decide whether approximately the same level of emphasis will be applied over the next 30 years. If that is the case, then these proposals and how they affect cash flow go directly against that particular underlying thrust. There just will not be the same level of construction of pulp and paper mills and expansion and modernization of pulp and paper mills if these proposals go through.

Mr. Benson, who was with us before the Blenkarn committee, indicated that in his view and in his company's experience, which was B.C. Forest Products, half the mills in Canada

[Traduction]

Le président: Je pense que le Livre blanc contient certaines données. Je ne sais pas cependant s'il tient compte de l'industrie des pâtes et papiers en particulier.

Le sénateur Roblin: Les chiffres portent sur l'ensemble des industries.

Le président: Quels sont-ils pour le secteur manufacturier?

Le sénateur Roblin: Je ne pense pas qu'on puisse associer les pâtes et papiers au secteur manufacturier.

Le président: Non, je voulais voir comment les chiffres ont été ventilés. Le seul secteur traité est celui de la fabrication.

Vous formez un groupe spécialisé, et je pense que vous pouvez nous fournir les renseignements que nous aimerions obtenir. Nous semblons vous poser une foule de questions. J'espère que vous comprenez que nous ne sommes pas hostiles à certains des arguments que vous avez présentés, mais que nous essayons de trouver des moyens de les étayer ou d'arriver à une conclusion.

M. Stangeland: Nous comprenons cela.

Le sénateur Roblin: Et il nous faut reconnaître, du moins c'est mon cas, que si nous voulons être en mesure d'aider quelqu'un qui serait placé dans une situation injuste, nous devons, pour y arriver, résoudre le problème qui consiste à trouver d'où vient l'argent. L'un des principes de la réforme fiscale veut qu'elle produise à peu près les mêmes recettes que le régime actuel. Nous ne pouvons pas diminuer les recettes du gouvernement.

Le président: Je pense que vous avez dit dans votre mémoire que, fondamentalement, vous étiez en faveur de ce changement.

L'un des principes de la réforme fiscale, comme l'a dit le sénateur Roblin, est qu'elle doit produire à peu près les mêmes recettes que le régime actuel. Y a-t-il d'autres questions que vous aimeriez porter à notre attention?

M. Stangeland: J'aimerais souligner de nouveau que le gouvernement doit décider de l'intensité qu'il souhaite dans cette activité industrielle particulière.

À mon point de vue, je pense que c'est également le point de vue de l'Association, l'industrie des pâtes et papiers a été considérée au cours des ans comme une composante importante de l'activité industrielle au Canada—

Le sénateur Roblin: Cela ne fait aucun doute.

M. Stangeland: En ce qui concerne à la fois le nombre d'emplois, l'apport de devises étrangères et le développement régional.

Les Canadiens doivent décider s'ils doivent lui accorder à peu près la même importance au cours des 30 prochaines années. Dans l'affirmative, ces propositions et leur incidences sur les liquidités seraient tout à fait contraire à cet objectif. Si ces propositions sont adoptées, on ne connaîtrait par le même niveau de construction d'usines de pâtes et papiers, ni le même niveau d'expansion et de modernisation de ces usines.

M. Benson, qui a comparu avec nous devant le Comité présidé par M. Blenkarn, a dit qu'à son avis et à celui de sa société—B.C. Forest Products—la moitié des usines qui se

[Text]

would not have been built over the last 30 years if we had been faced with what is being proposed on capital-cost allowances and the "put in use" rule.

The Chairman: But does that not go to the point that I tried to make with you, that, if that result starts to unfold, governments will make the necessary changes as they have made the necessary changes in a number of cases to assist you over the years with grants, advantages on CCA, or whatever. Why do you expect that, just because you make the worst case—and if it happens as you say that all of the modernization is discontinued and all of the new mills move out of Canada—the government will stand idly by? They have not stood idly by in the past; why should they in the future?

Mr. Stangeland: You are suggesting a great deal of common sense and practicality in terms of government policy that may or may not be appropriate.

The time frame within which things will develop may be a period of five to fifteen years. I do not say that by then it will be too late, but we will have lost a significant edge in terms of our competitive position. Once the industry begins to focus elsewhere it may be able to come back in year 15 to 25 from now, but, in terms of the time frame that we have been talking about, we think it would be better not to go through the negatives of making a serious mistake and then correcting it. Why not recognize that there are some serious defects in what is proposed and not go down that road? That would be even more practical and beneficial than what you suggest, Mr. Chairman.

The Chairman: I am only suggesting it for you to answer; I do not necessarily agree with it.

Senator Anderson: Is there much room in Canada for expansion and modernization? Will plants be able to modernize and turn out twice as much in less time? Has it nearly reached its saturation point or can this go on indefinitely?

Mr. Stangeland: There are still some expansion opportunities, but, even though you have papermills that have been here for 50 to 100 years, the only dimension of that age is perhaps a name plate and the fact that a mill started up in a particular year. There is constant renewal and it requires heavy investment in terms of equipment and replacement. Just to maintain the existing industry at its current level of output will require hundreds of millions, if not billions, of dollars over the next ten or fifteen years. So you are not only talking expansion; you are talking of maintaining the existing industry and keeping it internationally competitive.

Senator Anderson: I was thinking that, if you were able to expand, the country could pick up a lot of money in taxes from your new employees. But I wonder about the supply, if you are at the saturation point.

[Traduction]

trouvent actuellement au Canada n'auraient pas été construites au cours des 30 dernières années si nous avions dû faire face à des mesures comme celles qui sont proposées concernant les déductions pour amortissement et les règles de mise en service.

Le président: Mais vous ne semblez pas tenir compte de l'argument que j'ai invoqué, à savoir que si les conséquences que vous prévoyez se produisent effectivement, les gouvernements apporteront les correctifs nécessaires, comme ils l'ont fait à plusieurs reprises par le passé, et vous accorderont des subventions, des avantages en vertu de la DPA ou que sais-je encore. Pourquoi dites-vous qu'en mettant les choses au pire—si, comme vous dites, on abandonne tous les efforts de modernisation et de construction de nouvelles usines au Canada—le gouvernement n'interviendrait pas pour remédier au problème? Il est intervenu par le passé, pourquoi ne le ferait-il pas à l'avenir?

M. Stangeland: Vous semblez dire que la politique du gouvernement se fonde sur une bonne part de sens commun et de sens pratique, ce qui n'est peut-être pas toujours le cas.

Les conséquences dont j'ai parlé pourraient se produire graduellement sur une période de cinq à quinze ans. Je ne dis pas qu'il sera alors trop tard, mais que nous aurons perdu une bonne partie de notre avantage concurrentiel. Après que l'industrie aura commencé à concentrer ses activités ailleurs, il faudra peut-être attendre 15 ou 25 ans plus tard pour qu'elle revienne, mais compte tenu du délai dont nous avons parlé, nous estimons qu'il vaudrait mieux ne pas courir le risque de commettre une erreur sérieuse pour ensuite chercher à la corriger. Pourquoi ne pas reconnaître que les mesures proposées présentent de sérieuses lacunes et y renoncer tout simplement? Une telle démarche serait encore plus pratique et bénéfique que celle que vous proposez, monsieur le président.

Le président: Je voulais seulement savoir ce que vous en pensiez, je n'y souscris pas nécessairement.

Le sénateur Anderson: Y a-t-il encore beaucoup de possibilités d'expansion et de modernisation au Canada? Les usines peuvent-elles continuer à se moderniser et produire deux fois plus en moins de temps? Ont-elles presque atteint leur point de saturation ou peuvent-elles continuer ainsi indéfiniment?

M. Stangeland: Il existe encore des possibilités d'expansion, mais même les usines qui sont ici depuis 50 ou 100 ans n'ont de vieux que leur plaque et leur année de fondation. Elles sont continuellement en train de renouveler, et elles doivent investir des sommes considérables pour l'acquisition de nouvel équipement. Elles devront consacrer des millions, sinon des milliards, de dollars au cours des dix ou quinze prochaines années, juste pour maintenir leur niveau de production actuel. Alors, il ne s'agit pas seulement d'expansion, mais de la nécessité de maintenir le niveau actuel et la compétitivité internationale de l'industrie.

Le sénateur Anderson: Je pensais justement que si vous pouviez accroître vos activités, le pays pourrait récolter des sommes considérables en impôt de la part de vos nouveaux employés. Je me demande si les approvisionnements sont près de s'épuiser.

[Text]

Mr. Stangeland: No; I think that there still is wood fibre available for considerable expansion, and more emphasis is being placed on the forests of Canada, which will not only sustain the current demands but will allow future demands to increase to keep pace with increasing world demand.

Senator Anderson: In our area they have a new pulp mill and are planning to build a second one, I understand, but it will probably deal with hardwood. It is in Miramichi.

Mr. Stangeland: There is no question that the hardwood capability of the existing forest lends itself to considerable expansion opportunities.

The Chairman: I would thank you, gentlemen, for answering the questions which we put to you. With the written submission you made, along with the material that you will send to our clerk, I think we understand the points that you are wishing to bring to our attention. We thank you for putting the brief together and appearing before us.

The committee adjourned.

The committee resumed at 8 p.m.

The Chairman: Continuing with our study of tax reform, we have with us representatives from the Life Underwriters Association of Canada. Mr. Templeton is Chairman and CEO and with him are two colleagues whom he will introduce.

Mr. Robert B. Templeton, CLU, Chairman and Chief Executive Officer, Life Underwriters Association of Canada: Mr. Chairman, the Life Underwriters Association of Canada is a professional body of some 19,000 life insurance agents across Canada. We are distributors of the products which companies make. That is probably the most succinct description I can give. Our role basically is the education and professional development of our members.

I have with me today Mr. Arthur Schooley, a practitioner, who is the Director of LUAC and a member of our Taxation and Legislation Committee. Also with me is Mr. Karl Keilhack, who is our staff Vice President of Taxation.

The Chairman: I want you to know that members of your association have inundated us with letters. I have asked those who represent the companies to please tell their agents to stop writing to us. We have got the point. We cannot answer all of these letters. I, personally, must have received 300.

Mr. Templeton: Only 300?

The Chairman: I am told by the clerk that 1,900 letters, in total, have come to the attention of the committee. I am all for reducing the postal deficit, but if that is what you have in mind, I would be glad if you would tell your members to cease and desist since I think we now understand their point.

[Traduction]

M. Stangeland: Non, je crois qu'il existe encore suffisamment de fibres de bois pour soutenir un effort d'expansion considérable. En outre, on s'intéresse maintenant davantage au renouvellement des forêts canadiennes, de manière qu'elles puissent répondre non seulement aux besoins actuels, mais aussi aux besoins futurs qui résulteront de l'accroissement de la demande mondiale.

Le sénateur Anderson: Dans notre région, on a construit une nouvelle usine de pâte et on prévoit d'en construire une deuxième, mais celle-ci utilisera du bois de feuillu. Elle se trouve à Miramichi.

M. Stangeland: Il ne fait aucun doute que les réserves existantes de feuillus peuvent soutenir un effort d'expansion considérable.

Le président: Je vous remercie, messieurs, d'avoir bien voulu répondre à nos questions. Grâce au mémoire que vous nous avez soumis et à la documentation que vous ferez parvenir au greffier, je crois que nous serons en mesure de bien comprendre les points que vous vouliez porter à notre attention. Nous vous remercions de votre mémoire et de votre présence ici.

La séance est levée.

Le Comité reprend ses travaux à 20 heures.

Le président: Nous poursuivons notre étude de la réforme fiscale. Nous accueillons maintenant des représentants de l'Association des assureurs-vie du Canada. M. Templeton en est le président et le directeur général. Il est accompagné aujourd'hui de deux collègues qu'il nous présentera.

M. Robert B. Templeton, AAVC, président et directeur général, Association des assureurs-vie du Canada: Monsieur le président, l'Association des assureurs-vie du Canada est une association professionnelle regroupant quelque 19 000 agents d'assurance-vie de toutes les régions du Canada. Nous sommes les distributeurs des produits qu'offrent les compagnies. Voilà peut-être la définition la plus succincte que je puisse donner. Notre rôle consiste, fondamentalement, à mettre à la disposition de nos membres un programme d'éducation et de développement professionnel.

Je suis accompagné aujourd'hui de M. Arthur Schooley, un praticien qui assume les fonctions de directeur de l'AAVC et qui siège à notre Commission de l'impôt et de la législation. J'ai également à mes côtés M. Karl Keilhack notre vice-président de l'impôt.

Le président: Je veux vous signaler que les membres de votre Association nous ont inondés de lettres. J'ai demandé aux représentants des compagnies de bien vouloir dire à leurs agents de cesser de nous écrire. Nous avons compris le message. Nous ne pouvons répondre à toutes ces lettres. Je dois personnellement en avoir reçu 300.

M. Templeton: Seulement 300?

Le président: Le greffier m'a dit que le Comité avait reçu au total 1 900 lettres. Je suis tout à fait en faveur de la réduction du déficit du service postal, mais si c'est là votre objectif, je serais heureux que vous disiez à vos membres de cesser cette pratique vu que nous comprenons maintenant leur point.

[Text]

Senator Cogger: You can tell your members that if they write to a senator they do not have to pay the postage.

The Chairman: When I was in business I did not know that you could write to a senator without paying postage.

Before I formally called the meeting to order, I was asking Mr. Templeton whether he had discussions with members of the Department of Finance or the minister. He told me that they have had two meetings, the last one being in October, with Mr. Wilson, Mr. Hartt and Mr. Dodge. He also said that he expected to have another meeting with them shortly.

We have had representations and briefs from individual companies, associations of companies and from you yourself regarding the tax credit. I think we are seized with that proposal and the problems which arise from it.

We have asked for some additional data in regard to how this affects not only participating policies but also non-participating policies. We have been told that detailed data on both types will be made available to the committee some time this week or next week. That will be sent to us from actuaries and tax experts in the companies.

We also know about some of the proposals in regard to offsetting the revenue loss of \$850 million. The committee would like you to note that we are conscious of the fact that this part of tax reform is meant to be revenue neutral, so that if you take away \$850 million from the calculations, it has to be supplanted somewhere. If you have any suggestions as to where it might be supplanted, you would assist us in what we are trying to do to help you by giving us some specific suggestions in that regard.

If you have an opening statement, please proceed. As you make it, you can intersperse comments related to some of the points I have dealt with or, alternatively, you can comment on my remarks at the end.

Mr. Templeton: Before I formally present my opening statement, perhaps I could just clarify by saying that our association is made up of people who belong to it on a voluntary basis. If, in fact, they do not meet the educational standards within our association, we terminate them. We have no hold on them individually. We are somewhat unique, it would be fair to say, in that we do not have a particular vested interest in this piece in the sense that you could make a case by saying that if insurance is reduced as a result of this reform, then surely our members would be happy because they could sell more. We are saying that, rather than looking after our own self interests, we are consumer advocates in our view of this issue. That should be borne in mind.

The Chairman: Are you saying that if the proposals remain, the cost of life insurance will increase, and, because you are on a commission, you will make more money but, on the other hand, you will find it more difficult to sell the insurance?

[Traduction]

Le sénateur Cogger: Vous pouvez dire à vos membres que s'ils écrivent à un sénateur ils n'ont pas besoin d'affranchir leurs lettres.

Le président: Lorsque j'étais en affaires, je ne savais pas que nous pouvions envoyer une lettre à un sénateur en franchise postale.

Avant de déclarer la séance ouverte, j'ai demandé à M. Templeton s'il avait rencontré des représentants du ministère des Finances ou le ministre. Il m'a dit qu'il les avait rencontrés à deux reprises. La dernière fois, en octobre, il s'est entretenu avec MM. Wilson, Hartt et Dodge. Il m'a également dit qu'il s'attendait à les revoir sous peu.

Nous avons reçu des doléances et des mémoires de compagnies individuelles, de groupes de compagnies et de votre association relativement au crédit d'impôt. Je crois que nous sommes saisis de cette proposition et des problèmes qu'elle soulève.

Nous avons demandé des renseignements supplémentaires sur les répercussions de cette réforme non seulement sur les polices avec participation mais également sur les polices sans participation. On nous a dit qu'on remettra au Comité cette semaine ou la semaine prochaine des renseignements détaillés sur les deux types de police. Ce sont des actuaires et des fiscalistes des compagnies qui nous transmettrons ces renseignements.

Nous connaissons également certaines des propositions touchant la compensation de la perte de revenu de 850 millions de dollars. Le Comité aimerait vous faire remarquer que nous sommes conscients du fait que cette partie de la réforme fiscale ne générera pas de revenus. Il faudra donc récupérer quelque part ces 850 millions de dollars. Si vous avez des suggestions à faire à ce sujet, vous nous aideriez dans notre tâche en nous faisant des propositions précises à cet égard.

Si vous avez une déclaration préliminaire, je vous pris de la faire maintenant. Vous pourrez faire, dans le cadre de votre exposé des observations sur certains des points dont j'ai parlé ou nous dire ce que vous pensez de mes remarques, après votre déclaration.

M. Templeton: Avant de faire officiellement ma déclaration préliminaire, je peux peut-être simplement préciser que notre association est constituée de personnes qui en font partie volontairement. Si, en fait, ils ne satisfont pas aux normes d'éducation de notre association, nous les remercions de leurs services. Nous n'avons pas prise sur eux individuellement. Nous sommes quelque peu uniques du fait que, il serait injuste de dire, nous ne sommes pas directement intéressés dans ce projet de loi. C'est-à-dire que vous pourriez dire que, si cette réforme réduisait le coût de l'assurance, nos membres seraient sûrement heureux parce qu'ils pourraient augmenter leurs ventes. Nous disons que, plutôt que de rechercher notre propre intérêt, nous défendons le point de vue des consommateurs. Il ne faudrait pas l'oublier.

Le président: Dites-vous que si les propositions sont maintenues, le coût de l'assurance-vie augmentera et que, parce que vous touchez une commission, vous ferez plus d'argent mais, que d'autre part, vous aurez plus de difficulté à vendre de l'assurance?

[Text]

Mr. Templeton: That is possible. It would be possible to lose business at the lower end of the socio-economic scale, which is the social issue we are talking about. However, presumably the sales that are lost will be replaced by government assistance. Therefore I do not think it is a winning situation.

We have presented you with two separate briefs and I would hope that we will have an opportunity to discuss both of our submissions. One, obviously, has to do with the insurance investment tax, and the other with business expenses.

It is our view that the high level of the proposed life insurance taxation is contrary to the government's stated objective of the creation of a fairer income tax system and is, in fact, unfair and creates a serious blow to our industry and to our policy owners.

The white paper includes two separate proposals affecting the life insurance industry. Judging by published reports, there is some confusion about these proposals and about our industry's reaction to them. We think that some clarification may help to identify the issues involved.

The first proposal includes a set of changes concerning deductions allowed to life insurance companies in calculating Part I tax. Our industry agrees that life insurers as a group have not paid enough tax on corporate profits. In the hearings conducted by the House of Commons finance committee, industry leaders committed the industry to paying a fair level of Part I tax. Several technical meetings have taken place with officials from the Department of Finance to make the new rules leakproof, and another six-hour meeting is scheduled for tomorrow. Assuming that tax can be collected from all other financial institutions at a similar effective rate, the additional revenue should meet the government's projected revenue from the financial sector without the need for a special tax on life insurance policy reserves.

The Chairman: This is your statement, is it not?

Mr. Templeton: This is our statement.

The Chairman: I ask that question because that is not what the companies told us. What you are saying is that the alternative proposals, shifting a heavier burden to some other financial institutions, will offset the reductions in revenues that would arise from the tax. I suppose that is so if the burden on other financial institutions, such as trust companies and banks, is to be increased significantly. But you do not expect them to agree to that, do you?

Mr. Templeton: We do not expect them to agree to that, but we certainly feel it is necessary, Mr. Chairman, to have a level playing field in the financial community. Under the present situation—and I think you have heard testimony to this effect—the white paper would have the insurance industry pay approximately two-thirds of the tax in the financial sector. What the companies are saying is that they will pay their fair

[Traduction]

M. Templeton: C'est possible. Il serait possible que les affaires diminuent à l'autre extrémité de la balance socio-économique, c'est-à-dire l'aspect social dont nous parlons. Toutefois, on suppose que les ventes perdues seront compensées par des programmes d'aide gouvernementaux. Je ne crois donc pas qu'on y gagne.

Nous avons présenté deux mémoires distincts et j'aimerais que nous discutons de ces deux documents. L'un d'entre eux porte de toute évidence sur l'impôt sur l'assurance et l'autre sur les frais d'entreprise.

À notre avis, le niveau élevé de la taxe proposée sur l'assurance-vie va à l'encontre de l'objectif déclaré du gouvernement de mettre en place un régime fiscal plus équitable et est, en fait, injuste. Il porte un dur coup à notre industrie et aux titulaires de police.

Le Livre blanc fait deux propositions distinctes touchant l'industrie de l'assurance-vie. À en juger par les rapports publiés, il y a une certaine confusion relativement à ces propositions et à la réaction de notre industrie à ces dernières. Nous croyons que certains éclaircissements peuvent aider à cerner les problèmes.

La première proposition comporte une série de changements concernant les déductions permises pour les sociétés d'assurance-vie dans le calcul de l'impôt prévu à la Partie I. Nous convenons que, collectivement, les assureurs-vie n'ont pas payé suffisamment d'impôt sur les profits qu'ils ont réalisés à titre de corporations. Devant le Comité des finances de la Chambre des communes, certains de nos dirigeants se sont engagés à faire en sorte que notre industrie paie sa juste part de l'impôt prévu à la Partie I. Plusieurs réunions à caractère technique ont eu lieu avec de hauts fonctionnaires du ministère des Finances pour que les nouvelles règles ne comportent aucun échappatoire, et une autre réunion de six heures est prévue pour demain. Si toutes les autres institutions financières contribuaient à l'impôt à un taux similaire, les recettes additionnelles recueillies correspondraient aux prévisions du gouvernement sur la participation du secteur financier, sans qu'il soit nécessaire d'instituer une taxe spéciale sur les réserves des polices d'assurance-vie.

Le président: Vous parlez en votre propre nom, n'est-ce pas?

M. Templeton: Oui.

Le président: Je vous le demande parce que ce n'est pas ce que les sociétés nous ont dit. Selon vous, le fait d'imposer davantage d'autres institutions financières contrebalancerait les pertes de recettes fiscales. À mon avis, il faudrait pour cela que le fardeau fiscal d'autres institutions financières, comme les sociétés de fiducie et les banques, soit grandement alourdi. Mais espérez-vous vraiment qu'elles y consentent?

M. Templeton: Non, mais il est certain que pour nous, monsieur le président, il est nécessaire qu'il y ait une certaine équité dans le secteur financier. À l'heure actuelle, et je pense que certains témoins vous en auront déjà parlé, à cause du Livre blanc, l'industrie de l'assurance assumerait approximativement les deux tiers de l'impôt du secteur financier. Nos sociétés vous disent qu'elles sont prêtes à payer leur juste part.

[Text]

share. They will close the loopholes under Part I and pay more tax under that piece. But I do not think it is realistic to expect any industry to agree to be disadvantaged in a competitive area in which the walls previously setting out distinct lines of demarcation between duties are crumbling. To ask them to try to be competitive and, at the same time, to bear two-thirds of the tax load does not seem to be realistic. That is what the companies are saying.

The Part I issue is not really our issue because that is a true corporate tax.

The Chairman: I take it you say that because you are not so much interested in what might flow to a shareholder. You are more interested in participating policyholders and the dividends that may flow to them.

Mr. Templeton: Yes, that is correct.

The Chairman: You are not interested in whether Great West Life or some of the other stock companies make or break; is that your position?

Mr. Templeton: What we are saying is that they should be paying their fair share of tax. We are saying that we are directly concerned with the tax that will flow directly through to the policy owner. That is certainly the second element of the investment income tax. It is not a corporate tax.

The Chairman: But I am sticking with Part I, for the moment. Are you or are you not interested in the impact that will have on stock companies?

Mr. Templeton: Certainly with respect to mutual companies, yes.

The Chairman: The impact on stock companies, however?

Mr. Templeton: We are not particularly interested as an association. Our concern is with the policy owner in a mutual company who will be affected. Probably the effect on a stock company would be somewhat minimal, to the extent that the bulk of profits within a stock company flow back to the policyholder through dividends. In that context, yes, it would be of concern to us, but beyond that, no.

We do have concern over the second proposal, which is the introduction of a special tax on the investment income of life insurers; in short, the insurance tax. While we have identified several problems created by the insurance tax, our main concern is focused on the serious and detrimental effect such tax will ultimately have on Canadian policy owners in general and the widowed and orphaned in particular.

It is clear that the insurance tax is not a corporate tax but, in reality, is a flow-through tax. There are two ways in which that cost can be borne: through increased premium costs or through reduced death benefits. We acknowledge that some policy owners are in a position to accept an increase in premium costs, but for many low income individuals any addi-

[Traduction]

Elles acceptent que les lacunes de la Partie I soient comblées et elles consentent à payer plus d'impôt en application de cette partie. Mais il ne serait réaliste, à mon avis, de s'attendre qu'une industrie accepte d'être défavorisée dans un marché d'industries concurrentielles à un moment où les lignes de démarcation entre nos activités s'estompent. Il semble inconsidéré de demander à ces sociétés d'être concurrentielles et en même temps d'assumer les deux tiers du fardeau fiscal de l'ensemble du secteur financier. Telle est la position de nos sociétés.

Le problème abordé dans la Partie I ne nous concerne pas vraiment puisqu'il s'agit d'un véritable impôt des sociétés.

Le président: J'ai l'impression que vous dites cela parce que vous vous désintéressez du sort des actionnaires. Vous vous intéressez plutôt aux titulaires de police participants et aux dividendes qu'ils peuvent recevoir.

M. Templeton: En effet.

Le président: Peu vous importe ce qui arrivera à la Great West Life ou à quelque autre société à capital-actions; c'est bien cela?

M. Templeton: Nous croyons que ces sociétés devraient payer leur juste part d'impôt. Ce qui nous préoccupe directement, c'est l'impôt que devra payer le titulaire de police. C'est certainement le deuxième volet de l'impôt sur le revenu de placement, et ce n'est donc pas un impôt sur les revenus de corporations.

Le président: Mais je m'en tiens à la Partie I pour le moment. Vous intéressez-vous oui ou non à l'incidence qu'elle aura sur les sociétés à capital-actions?

M. Templeton: Certainement en ce qui concerne les compagnies de fonds mutuels, oui.

Le président: Et sur les sociétés à capital-actions alors?

M. Templeton: Cela ne nous intéresse pas particulièrement en tant que société. Nous nous préoccuons plutôt du titulaire de police d'une compagnie de fonds mutuels qui en subira les contre-coups. L'incidence pour les sociétés à capital-actions serait probablement minime dans la mesure où le gros des profits réalisés par ces sociétés retourne au titulaire de police sous forme de dividendes. Dans ce contexte, oui, cela nous préoccuperait, mais autrement non.

Il n'en va pas de même pour la deuxième proposition, c'est-à-dire l'institution d'un impôt spécial sur le revenu de placement des assureurs-vie, bref, un impôt sur l'assurance. Nous avons effectivement relevé plusieurs problèmes qui pourraient entraîner cet impôt sur l'assurance, mais nous craignons surtout le grave et dangereux effet qu'un tel impôt aurait sur les titulaires de police canadiens en général et les veuves et les orphelins en particulier.

Évidemment, l'impôt sur l'assurance n'est pas un impôt sur les revenus des corporations, mais bien un impôt sur le mouvement des capitaux. Il existe deux façons de le prélever: augmenter la prime ou réduire les prestations de décès. Évidemment, certains souscripteurs ne verront aucune objection à ce qu'on augmente le taux de leur prime, mais une foule de per-

[Text]

tional premium outlay may not be feasible given their already strained financial situation.

The alternative of a reduction in death benefits would result in much more serious consequences. For one dollar of tax collected by the government, some widow or orphan will be forced to accept substantially reduced death benefits due to the adverse multiplier effect of the relationship between the premium and the face amount of death benefits.

In 1981 and 1982, there was substantial political support of our industry's efforts to arrive at a reasonable solution regarding the taxation of life insurance. The government then recognized the special social and economic benefits of life insurance and exempted from accrual taxation those policies that were purchased primarily for protection purposes. We believe that this exemption continues to serve a worthwhile public purpose and that the resulting tax expenditure is well justified. The public need for affordable life insurance protection has not changed.

The basic concept of the proposed insurance tax and the effect of this tax are similar to those of an accrual tax levied directly on policy owners, except that the proposed tax applies to existing policies, which the tax in 1981 and 1982 did not.

The Chairman: You mean individually.

Mr. Templeton: Yes.

The Chairman: What percentage was the total amount of coverage?

Mr. Templeton: I do not have a figure in terms of the total, but surely it would be reasonable to say that it would be commensurate with the person's position in life. Obviously, insurance is sold on an income replacement basis. Someone with a higher income replaces a lot more income and buys a larger policy.

The Chairman: If there is a correlation between earnings and life insurance, then the impact should be most heavily felt by the middle income people, because there are more of them.

Mr. Templeton: That is probably so in terms of total numbers.

The Chairman: No, it would be so in terms of total coverage. It would be somewhere in the middle income group, say those earning \$60,000 to \$100,000.

Mr. Templeton: My guess is that there are a lot more people earning less than between \$60,000 and \$100,000.

The Chairman: Perhaps I have gone too high. If you want to make it \$50,000 or \$40,000, I don't care, but can you give us some numbers here?

Mr. Templeton: Certainly; we will get some numbers for you.

We are prepared to answer any questions you might have on this portion of our presentation, Mr. Chairman, and perhaps cover the business tax a little later.

[Traduction]

sonnes à faible revenu ne peuvent se permettre aucune augmentation de ce genre dans leur situation.

Recourir à une diminution des prestations de décès serait encore beaucoup plus grave. Pour chaque dollar d'impôt prélevé par le gouvernement, certaines veuves ou certains orphelins seraient obligés de se contenter de prestations de décès sensiblement réduites, en raison de l'effet multiplicateur qui joue en leur défaveur lorsqu'on établit le rapport entre la prime et la valeur nominale du capital-décès.

En 1981 et 1982, les hommes politiques appuyaient les efforts déployés par notre industrie pour trouver une solution raisonnable à ce problème de l'imposition de l'assurance-vie. Le gouvernement a reconnu alors les avantages sociaux et économiques spéciaux de l'assurance-vie et a exempté de l'impôt d'annualité les polices qui avaient été achetées principalement à des fins de protection. Nous estimons que cette exemption est toujours valable et que la dépense fiscale est bien justifiée. Une protection d'assurance-vie abordable est toujours une nécessité publique.

Le concept sous-jacent à cet impôt proposé sur l'assurance, et l'effet de cet impôt sont semblables à un impôt d'annualité qui serait perçu directement auprès des titulaires de police, sauf qu'il s'appliquerait à des polices actuelles, contrairement à ce qui s'est passé en 1981 et en 1982.

Le président: Vous voulez dire individuellement.

M. Templeton: Oui.

Le président: Quelle proportion représentait le montant total de la garantie?

M. Templeton: Je ne connais pas le total, mais on peut penser que ce serait proportionné au niveau de vie de chacun. De toute évidence, l'assurance se vend comme une façon de remplacer ses revenus. Quelqu'un qui a des revenus supérieurs remplace ainsi beaucoup plus de revenus et achète une police plus considérable.

Le président: S'il y a une corrélation entre les gains et l'assurance-vie, il faut donc s'attendre à ce que ce soient les contribuables de la classe moyenne qui seront le plus touchés, parce qu'ils sont plus nombreux.

M. Templeton: C'est probablement vrai du point de vue du chiffre total.

Le président: Non, ce serait plutôt sous l'angle de la garantie totale. Les plus touchés se situeraient dans le groupe de contribuables moyens, qui touchent de 60 000 \$ à 100 000 \$.

M. Templeton: J'ai l'impression qu'il y a beaucoup de gens qui gagnent moins.

Le président: Je suis peut-être allé trop haut. Si vous préférez 50 000 \$ ou 40 000 \$, peu m'importe, mais pourriez-vous nous dire à peu près ce qu'il en serait à ce niveau?

M. Templeton: Certainement, nous vous fournirons des chiffres.

Nous sommes maintenant disposés à répondre à toutes les questions que vous pourriez vouloir nous poser au sujet de cette partie de notre exposé, monsieur le président, et à continuer plus tard avec l'impôt sur le revenu tiré d'une entreprise.

[Text]

The Chairman: I think the point on the 15 per cent has been made by the companies through their association. I think the committee is seized of the social impact of the tax. It is also seized with the fact that this matter was gone into some years ago by industry and government and the thought was that it had been put to rest. Unless you have something further than that to bring to our attention, perhaps we could move on. Am I right in my understanding of the evidence, senators? I think so, because we have read the briefs of the various individual companies. We also heard last week from people representing industry. We have your point in this regard, and with the data we will receive from the companies, and with this additional data, I think we have that point well covered. If there is something else you wish to bring to our attention on this issue, however, please do so.

Mr. Templeton: I suppose there are two or three pieces that have not, perhaps, been set forth. We have had an opportunity to read the testimony of the CLHIA. Some things would be different from our perspective, one of which is that people are talking in terms of the untaxed investment income in a life insurance policy as being the major problem.

No one is saying that really that investment income is the basis on which a level premium system is constructed. In other words, there is an investment there in the early stages; premiums and investment income accrue solely to offset higher mortality costs at the end of the contract. It is not as an investment; it is to be able to create a contract that will be able to carry on as long as you do.

The Chairman: I think we had some evidence on that. I believe that the percentage of policies sold on a level premium are getting smaller, or so I understand.

Mr. Templeton: On a guaranteed level premium you are probably correct; but on the level premium system, virtually any contract that provides life insurance that will last as long as you have to be actuarially created on a level premium system. The only product that is not created that way is a yearly renewable term, where you pay an increased premium every year, until you get to the point where you cannot afford to keep the coverage.

The Chairman: I suppose that some policies are structured so that the premium is reassessed every five years.

Mr. Templeton: Yes. It is a form of term contract which generally does not go past age 70, which is seven or eight years before normal mortality.

Mr. Karl Keilhack, Vice President of Taxation, Life Underwriters Association of Canada: We are talking about permanent life insurance where if a policy is kept a claim has to be paid. Under the level premium system it could be on a guaranteed basis or it could be on an adjustable basis. In either case there are actuarial assumptions made at the beginning, and with the adjustable contracts there is a provision that, say, every five years there is a readjustment based on changes. In other words, if the actuarial assumption for interest was at a given rate, and interest rates have changed, then the premium

[Traduction]

Le président: Je pense que les sociétés ont bien défendu la proportion de 15 pour cent par l'entremise de leur association. Je pense aussi que le comité a bien compris l'incidence sociale de l'impôt et a appris que cette affaire avait été traitée, il y a quelques années, par l'industrie et le gouvernement et qu'on avait cru qu'elle avait été reléguée aux oubliettes. Si vous n'avez rien d'autre à porter à notre attention, nous pourrions peut-être poursuivre. Ai-je bien compris les témoignages, sénateurs? Je le pense, parce que nous avons lu les mémoires de diverses sociétés. La semaine dernière nous avons entendu des représentants de l'industrie. Nous avons compris votre point de vue, et avec les données que nous recevrons des sociétés et celles qu'on vient de nous fournir, je pense que nous aurons fait le tour de la question. Toutefois n'hésitez pas à nous indiquer si vous désirez compléter votre témoignage.

M. Templeton: Je présume qu'il y a deux ou trois documents qui n'ont pas été présentés. Nous avons eu l'occasion de lire le témoignage de l'AAVC. Nous ne partageons pas en tout point son opinion, par exemple lorsqu'elle considère que le problème est principalement attribuable au fait que la portion «revenu de placement» d'une police d'assurance-vie n'est pas imposée.

Personne ne dit vraiment que le revenu de placement est le fondement d'une prime nivelée. Autrement dit, il y a un placement au tout début; les primes et le revenu de placement ne s'accumulent que pour compenser les coûts plus élevés causés par la hausse du taux de la mortalité à l'expiration du contrat. Ce n'est pas comme un placement; il s'agit d'être en mesure d'établir un contrat qui pourra durer toute votre vie.

Le président: Je crois que nous avons entendu certains témoignages à ce sujet. Je crois, ou je crois comprendre du moins que le pourcentage des polices avec prime établie diminue.

M. Templeton: Dans le cas d'une prime uniforme garantie, vous avez probablement raison; mais en ce qui concerne la prime nivelée, presque tout contrat d'assurance-vie qui vous protégera toute votre vie doit être actuariellement fondé sur une prime nivelée. Le seul contrat qui n'entre pas dans cette catégorie, dont la prime augmente tous les ans jusqu'à ce que vous ne puissiez plus vous payer la couverture.

Le président: Je suppose que certaines polices prévoient une réévaluation de la prime tous les cinq ans.

M. Templeton: Oui. Il s'agit en quelque sorte d'un contrat temporaire qui ne s'applique plus en général après 70 ans, c'est-à-dire sept ou huit ans avant l'espérance de vie normale.

M. Karl Keilhack, vice-président de l'impôt, Association des assureurs-vie du Canada: Nous parlons d'assurance-vie permanente pour laquelle s'il existe une police, un sinistre doit être réglé. Dans le cas de la prime nivelée, celle-ci pourrait être réglé. Dans le cas de la prime nivelée, celle-ci pourrait être garantie ou ajustable. Dans les deux cas, on fait au départ des hypothèses actuarielles et dans le cas des contrats ajustables, il est prévu, par exemple, qu'on procédera à un rajustement tous les cinq ans en fonction des changements. Autrement dit, si les hypothèses actuarielles en ce qui concerne l'intérêt prévoyaient

[Text]

is adjusted accordingly. But the basic concept is that if the actuarial assumptions would continue on the same basis, then there would be a level premium.

The Chairman: Is it your position that there is no investment income on the final payment to a beneficiary, even though the face value of the policy and the death benefit can markedly differ?

Mr. Keilhack: The death benefit contains an investment return, and we have always stated so. If a policy is surrendered for cash, then it is taxed.

The Chairman: No, no; I am talking about it's going to the beneficiary. There is investment income in that payment to the beneficiary; is that correct?

Mr. Keilhack: Yes.

The Chairman: Why couldn't that be taxed—leaving aside the social purpose.

Mr. Keilhack: It is difficult to leave aside the social purpose, because that was the reason for providing an exempt class of policy.

The Chairman: Perhaps in those days we did not have all of the gimmickry that has gone into the types of financial instruments that are now available.

Mr. Templeton: We are talking about only five years ago. Nineteen eighty-one and 1982 was when we dealt with creating the exempt contract.

The Chairman: But that is a long time. That is one complete term of a government.

Mr. Keilhack: We have offered to the Department of Finance to make adjustments in the formula if it is felt that there is gimmickry, as you call it, or if it is felt to be too generous; and I believe that the CLHIA would be prepared also to make adjustments to the formula if it is felt that it is too generous.

Mr. Templeton: Mr. Chairman, we had asked the question "If they felt that there were games being played within the formula." Without being overly technical, the formula that was created to define between those policies purchased for savings and those purchased for protection was place on a benchmark line of the internal build-up of a contract. It followed a line that looked like a 20-pay endowment at 85, which eliminated all of the single premium products, endowment at 65, or anything that matured at less than 85. So all of the things that your mother bought—the 20-year endowment at 65—are no longer products that would have that sort of treatment. So they are sort of protection type product, and that was the definition that was made. If there is some feeling that there was some game playing within that range, which is not a large range, then that was our question: If that is a problem, would you be prepared to revisit that benchmark?

The Chairman: When you say "we", whom do you mean?

Mr. Templeton: Well, we said that as an association we would be prepared to represent it, largely because it was our association that initially came to that understanding with the department.

[Traduction]

un certain taux, et que les taux d'intérêt ont changé, on rajuste alors la prime en conséquence. Ainsi, si les hypothèses actuarielles ne changent pas, il y aurait alors une prime nivelée.

Le président: Vous estimez donc qu'il n'y a pas de revenu de placement sur le paiement final versé à un bénéficiaire, même si le capital assuré de la police et la prestation de décès peuvent différer sensiblement?

M. Keilhack: La prestation au décès renferme un rendement sur l'investissement et nous l'avons toujours dit. Si une police est rachetée, elle est alors imposée.

Le président: Non; je parle du paiement au bénéficiaire. Il y a un revenu de placement dans ce paiement au bénéficiaire? Est-ce exact?

M. Keilhack: Oui.

Le président: Pourquoi ne pourrait-on pas l'imposer—en oubliant l'objectif social.

M. Keilhack: Il est difficile de laisser de côté l'objectif social, parce que c'est la raison pour laquelle on avait prévu une police exonérée.

Le président: Peut-être qu'en ce temps-là nous n'avions-nous pas toutes les astuces des divers instruments financiers maintenant à notre disposition.

M. Templeton: Nous parlons d'il y a seulement cinq ans. C'est en 1981 et en 1982 que nous avons créé le contrat exonéré.

Le président: Mais cela fait longtemps. Cela représente un mandat complet pour un gouvernement.

M. Keilhack: Nous offrons au ministère des Finances de modifier la formule s'il croyait qu'il y a des astuces, comme vous les appelez, ou s'il croyait qu'elle est trop généreuse; et je crois que l'ACCAP serait également disposée à modifier la formule si on la croyait trop généreuse.

M. Templeton: Monsieur le président, nous avons demandé s'ils croyaient que certains éléments de la formule sont louches. Sans être trop technique, la formule mise au point pour définir les polices achetées aux fins d'épargne et les polices achetées aux fins de protection s'appuyaient sur la capitalisation interne d'un contrat. Il s'agissait semble-t-il d'une dotation correspondant à 20 versements à l'âge de 85 ans, ce qui éliminait toutes les primes uniques, d'une dotation à 65 ans ou tout ce qui est venu à échéance avant 85 ans. Ainsi tout ce que votre mère avait acheté—les 20 versements à 65 ans—ne bénéficierait plus de ce régime. Elles sont donc achetées aux fins de protection et c'est ainsi qu'on les a définies. Si l'on a l'impression que la formule contient des éléments louches, nous nous demandons alors: si cela pose un problème seriez-vous prêt à changer la base de référence?

Le président: Lorsque vous dites «nous», de qui parlez-vous?

M. Templeton: Eh bien! nous avons dit qu'en tant qu'association nous serions disposés à défendre ce point, en grande partie parce que c'est notre association qui au départ a conclu cette entente avec le ministère.

[Text]

The Chairman: What you are really saying is that this tax credit will be passed on, that it is a flow-through situation.

Mr. Templeton: Absolutely.

The Chairman: And you are saying that it really does not affect the companies as much as it affects you. Is that your position?

Mr. Templeton: As it affects our policy owners.

The Chairman: Well, that's you. You are representing them here. We cannot hear from all of the policyholders in Canada; so we look upon you as the policyholder representative.

Mr. Templeton: Thank you. The evidence of that is very clear. Obviously the fact that existing non-par contracts were exempted was the first indication of that. The tax works on the basis that companies collect the tax and then get a credit for anything that they T-5 through to the policy owner. So in connection with a non-exempt contract, which is an investment style contract, you have an option of paying tax on an annual or triennial basis. All that happens there is that the company pays the tax really on your behalf in years one and two and then gets a credit, because on a triennial base they T-5 you. On policies that are not held to ultimate death benefit, the company pays tax on the investment on the way up, and when the policy owner surrenders it, he gets a T-5 for the amount that is taxable.

Interestingly enough, the only thing that is not T-5ed is the death benefit. There is no T-5 coming back to the company—so those keeping the policy for its original purpose, that of a death benefit, proportionately pay more tax than those who use it as an investment.

The Chairman: why?

Mr. Templeton: Because there is no offsetting T-5—

The Chairman: You are saying if this goes in—but today they do not pay anything.

Mr. Templeton: That's right—nor would they pay anything. There is no supposition that there be a tax on death benefit. What we are saying is that the total tax burden, if you segregate a policy at a time, would be greater on those that are held until death, because there is no credit in those contracts coming back to the company.

The Chairman: Would it not merely reduce the reinsurance factor that would be used?

Mr. Templeton: No, I do not think it is a reinsurance factor. There really is just no crediting back to the company, because there is no ability for the company to T-5 on a death benefit.

The Chairman: Am I wrong that if you have a face value of five and there is investment income, that can build to perhaps 10 over a period?

Mr. Templeton: Yes.

The Chairman: That is a kind of policy that you sell.

Mr. Templeton: Yes.

[Traduction]

Le président: Ce que vous dites vraiment, c'est que ce crédit d'impôt sera transmis.

M. Templeton: Absolument.

Le président: Et vous dites que l'impôt ne touche pas autant les compagnies que vous. C'est ce que vous pensez?

M. Templeton: Comme il touche les titulaires de police.

Le président: Eh bien! Il s'agit de vous. Vous les représentez ici. Nous ne pouvons entendre tous les titulaires de police du Canada; nous vous considérons donc comme leur représentant.

M. Templeton: Merci. C'est tout à fait évident. Le premier signe en a de toute évidence été l'exonération des contrats, en vigueur, sans participation. L'impôt s'appuie sur le principe que les compagnies perçoivent l'impôt et obtiennent un crédit pour tout ce qu'elles déclarent sur leur feuillet T-5 des revenus du titulaire de police. Ainsi en ce qui concerne un contrat non exonéré, lequel constitue un contrat de placement, vous pouvez payer l'impôt sur une base annuelle ou triennale. Tout ce qui ce produit, c'est que la compagnie paie l'impôt réellement en votre nom les deux premières années et obtient ensuite un crédit parce que la troisième année elle le déclare sur son feuillet T-5. Dans le cas des polices qui sont pas rachetées, la compagnie paie l'impôt sur l'investissement et lorsque le titulaire de police la rachète il obtient un feuillet T-5 pour le montant qui est imposable.

Ce qui est assez intéressant c'est que le seul élément pour lequel on ne produit de feuillet T-5, c'est la prestation au décès. Aucun feuillet T-5 ne revient à la compagnie—ainsi ceux qui ne modifient pas la vocation initiale de la police—c'est-à-dire la prestation au décès—paient proportionnellement plus d'impôt que ceux qui s'en servent à des fins de placement.

Le président: Pourquoi?

M. Templeton: Parce qu'il n'y a pas de feuillet T-5 compensant...

Le président: Vous dites que si cette mesure est appliquée... mais, actuellement, ils ne paient pas d'impôt.

M. Templeton: C'est exact, et ils n'en paieraient pas non plus. Il n'a jamais été question d'assujettir les prestations au décès à l'impôt. Selon nous, le fardeau fiscal, si l'on examine une police à la fois, serait plus lourd dans le cas des polices qui ne sont encaissées qu'après le décès du titulaire parce que l'assureur n'obtient pas de compensation dans ce cas.

Le président: Cette mesure ne permettrait-elle pas simplement de réduire le facteur réassurance qui serait utilisé?

M. Templeton: Non, je ne crois pas que le facteur réassurance entre en ligne de compte. L'assureur n'obtiendrait aucune compensation, parce qu'il ne serait pas en mesure de remettre un feuillet T-5 pour les prestations au décès.

Le président: Ai-je raison de dire qu'une valeur nominale de cinq, dans le cas de revenus de placement, peut passer à dix après un certain temps?

M. Templeton: Oui.

Le président: C'est un des types de polices que vous vendez.

M. Templeton: C'est cela.

[Text]

The Chairman: Is that not largely investment income that is building?

Mr. Templeton: Yes, probably about 85 per cent.

The Chairman: How is that taxed?

Mr. Templeton: If it comes out as a death benefit, it is not taxed at all.

The Chairman: Do you not think it should be?

Mr. Templeton: No, I don't.

The Chairman: Why?

Mr. Templeton: You saw an example, I believe, which showed a \$25,000 policy that grew to \$192,000. This tax would reduce that death benefit to \$109,000 and your initial feeling might be "Listen, how much more have they got?" In effect, that growth—if you worked it out at \$192,000—flows somewhere between 5.5 per cent and 6 per cent. So basically all it is indexing the policy to inflation. So a family still has the same death benefit at that point of time that it started out to create. So, yes, if investment income created that, then that's fine.

The Chairman: Many contracts do not cover inflation.

Mr. Templeton: That's right, many don't.

The Chairman: Why should not an insurance policy be different from all kinds of other contracts?

Mr. Templeton: I suspect because of the social benefits. Someone is going to pay to support that family. It will either be through thrift created by the individual in providing for himself or it will be through social benefit.

The Chairman: I suppose the same argument could be made if you bought a bond?

Mr. Templeton: Except that he has to have time when he buys a bond. He has to live long enough to make those bonds increase. The social argument would seem to be that the current expenditure for registered pension plans and RRSPs is something in the order of \$4.7 billion, and in the final year of this tax we are talking of something in the order of \$280 million. Proportionately the tax expenditure of \$4.7 billion for people who have the time to create a pension equates with a \$280 million policy for people who do not have the time to build a pension and rely on death benefits from a life insurance policy.

The Chairman: But you do not sell policies just on the basis of protection. You also sell policies on the basis of investment.

Mr. Arthur A. Schooley, CLU, Director, Life Underwriters Association of Canada: Mr. Chairman, I operate in the community of Kitchener-Waterloo. This area is considered to be representative of people across Canada. I do business with

[Traduction]

Le président: Les sommes amassées ne sont-elles pas en grande partie des revenus de placement?

M. Templeton: Oui, dans une proportion de 85 p. 100 environ.

Le président: Comment perçoit-on l'impôt sur ces revenus?

M. Templeton: Les prestations au décès ne sont pas imposables.

Le président: Ne devraient-elles pas l'être?

M. Templeton: Je ne crois pas.

Le président: Pourquoi?

M. Templeton: Sauf erreur, vous avez vu l'exemple d'une police dont la valeur est passée de 25 000 \$ à 192 000 \$. Si cette somme était imposable, les prestations au décès seraient réduites à 109 000 \$ et cela pourrait susciter la réaction suivante: «Que leur reste-t-il donc?» En fait, il s'agit d'une croissance annuelle de 5,5 à 6 p. 100 seulement, dans le cas des 192 000 \$, c'est-à-dire d'une simple indexation au coût de la vie. La famille se retrouve donc avec des prestations au décès de la même valeur que celles qu'elle visait à créer. Si ce sont des revenus de placement qui lui ont permis d'en arriver là, c'est parfait.

Le président: De nombreux contrats ne tiennent pas compte de l'inflation.

M. Templeton: Vous avez raison.

Le président: Pourquoi un contrat d'assurance ne devrait-il pas être différent de tout autre type de contrats?

M. Templeton: Selon moi, en raison de facteurs sociaux. Quelqu'un devra subvenir aux besoins de la famille du défunt. Ou bien celle-ci aura accès à des sommes qu'avait épargnées la personne pour assurer son avenir ou bien elle recevra des prestations sociales.

Le président: Je présume que le même argument pourrait être invoqué dans le cas d'obligations?

M. Templeton: Sauf que la personne doit avoir du temps devant elle lorsqu'elle achète une obligation. Elle doit vivre assez longtemps pour que la valeur de ses obligations puisse augmenter. Le facteur social de la mesure semble résider dans le fait que le manque à gagner au titre des fonds de pension enregistrés et des régimes enregistrés d'épargne-retraite atteint quelque 4,7 milliards de dollars, alors que les sommes en cause lors de la dernière année dans le cas de l'impôt sur l'assurance, s'élèvent à quelque 280 millions de dollars. Proportionnellement, les dépenses fiscales de 4,7 milliards de dollars pour ceux qui ont le temps de créer un fonds de pension équivalent à une police de 280 millions de dollars pour ceux qui n'ont pas le temps de bâtir ce fonds de pension et comptent sur les prestations au décès d'une police d'assurance-vie.

Le président: Mais vous ne vendez pas simplement des polices pour fins de protection, vous en vendez également pour fins d'investissement.

M. Arthur A. Schooley, directeur, Association des assureurs-vie du Canada: Monsieur le président, je travaille dans la région de Kitchener-Waterloo, qui est considérée comme représentative du Canada. Je fais affaires avec de petites

[Text]

small businesses, farmers, white collar workers and blue collar workers. Legislators do not seem to understand—or perhaps they are beginning to understand—that this 15 per cent investment tax will flow through as additional premium. The issue which I think is very important for us all to understand this evening is that Canadians buy life insurance for protection, dignity and security. None of our policy holders buys insurance for tax shelter or investment purposes.

The Chairman: None?

Mr. Schooley: None.

The Chairman: If you take the view of your colleague, that, according to his calculations, life insurance is inflation proof, then you should certainly be selling it as an investment as well. Inflation proof investments would be a nice addition to anyone's portfolio.

Mr. Templeton: Certainly that is true when considering death benefits, but the point is—

The Chairman: I am not a life insurance salesman, but I would think that that is something you could sell.

Mr. Templeton: Since 1981-82 the product has become largely unbundled. In other words, an insurance practitioner talking to someone would treat his insurance needs as one package and his wealth accumulation needs as a separate package. The first level of wealth accumulation, presumably, would be through RRSPs, or something of this nature. Testimony before the House of Commons Finance Committee from Manufacturers Life, I believe, indicated that 75 per cent of their premium income is non-life insurance premium income. In other words, it is wealth accumulation premium income that flows through products which are very much like GICs. So the days when life insurance policies were considered a means of saving money no longer exist. What you are selling today is a necessity which provides protection. The product sold on the market today is generally a low-premium-per-\$1000 product which provides high protection. Any product that does not have this characteristic will not stand up to any sort of competitive scrutiny. So what Mr. Schooley has said is quite true, that the life insurance product we sell, which is an exempt contract, is primarily for protection purposes. You will see this if you take a look at the product lines of companies since 1982. Prior to 1982 many of the products sold were contractual RRSPs or savings products which attracted relatively high premiums and high commissions. Companies do not sell endowments any more.

The Chairman: I am not talking endowments. I was talking straight life on a basis similar to the chart we received from the other people. Let us not push it over to endowment policies.

Mr. Templeton: I am merely saying that since 1981-82 savings products have no longer been offered as a lump sum.

[Traduction]

entreprises, des agriculteurs, des cols blancs et des cols bleus. Les législateurs ne semblent pas comprendre, ou peut-être commencent-ils à comprendre, que cette taxe de 15 p. 100 sur les revenus de placement va se traduire par la hausse des primes d'assurance. Je crois qu'il est très important que nous comprenions tous, ici ce soir, que les Canadiens achètent une assurance-vie pour des questions de protection, de dignité et de sécurité. Aucun de nos titulaires de police n'ont acheté une assurance comme abri fiscal ou placement.

Le président: Aucun?

M. Schooley: Aucun.

Le président: Si vous teniez compte de l'avis de votre collègue qui a calculé que la police d'assurance-vie est indexée au coût de la vie, vous vendriez certainement vos polices en faisant miroiter les perspectives de placement qu'elles offrent. Je crois que n'importe qui aimerait avoir dans son portefeuille un placement indexé au coût de la vie.

M. Templeton: C'est tout à fait vrai en ce qui concerne les prestations au décès, mais...

Le président: Je ne suis pas un vendeur d'assurance-vie, mais je crois que ce pourrait être un bon argument.

M. Templeton: Depuis 1981-1982, nous faisons une beaucoup plus grande distinction entre nos produits. L'assureur considère séparément les besoins en assurance d'une personne et ses besoins de faire fructifier son argent. Si une personne veut accroître son capital, on lui conseillera, selon toute vraisemblance, de constituer un régime enregistré d'épargne-retraite. Les représentants de Manufacturers Life qui ont témoigné devant le Comité des finances de la Chambre des communes ont, sauf erreur, indiqué que 75 p. 100 de leurs revenus proviennent des primes des assurances autres que l'assurance-vie. Il s'agit en fait de revenus provenant de produits très semblables aux certificats de placement garantis. L'époque où la police d'assurance-vie était considérée comme un moyen d'épargner de l'argent est donc révolue. On vend aujourd'hui un produit nécessaire qui offre une protection. Il s'agit généralement d'un produit dont la prime par tranches de 1 000 \$ est peu élevée et qui offre une grande protection. Tout produit qui n'a pas cette caractéristique ne résistera pas à la concurrence. M. Schooley a donc raison de dire que la police d'assurance-vie que nous vendons, une police exonérée, a pour principale fonction d'assurer une protection au souscripteur. Vous le constaterez, si vous examinez l'ensemble des produits qu'offrent les assureurs depuis 1982. Avant 1982, ceux-ci vendaient surtout des régimes enregistrés d'épargne-retraite ou des modes d'épargne dont les primes étaient relativement élevées et qui étaient assujettis à de fortes commissions. Les assureurs ne vendent plus d'assurance mixte.

Le président: Je ne faisais pas allusion à des assurances mixtes. Je parlais d'assurance-vie, en me fondant par exemple sur ce tableau que nous avons reçu des autres témoins. Ne nous éloignons pas du sujet en abordant la question des assurances mixtes.

M. Templeton: Je disais simplement que depuis 1981-1982, les modes d'épargne ne sont plus offerts comme une somme forfaitaire.

[Text]

The Chairman: You are talking endowment policies. I am talking about straight life policies.

Mr. Templeton: Whatever—any high premium product. The whole life contract, given its low face amount and quasi savings element, would reflect a very small percentage. The bulk of the whole life—

The Chairman: But if such policies make up a small percentage, why would they not be taxed like everything else, leaving aside the social aspect?

Mr. Templeton: Your example is a whole life product and the investment involved is designed to provide protection at some point in the future. Often part of the dividend is used to provide this protection. The other most common product—

The Chairman: In any event, we take your point, and I think we understand it.

Mr. Keilhack: Mr. Chairman, the Department of Finance published a survey on tax expenditures some years ago. I understand that the various tax expenditures have been reviewed as part of the tax reform. One of these tax expenditures involves the principal residence in that there is no tax on capital gain. We are talking about a family having a roof over their heads. No matter what happens through inflation, that roof will be needed and it will be there. Our feeling is the same with regard to life insurance. If we want to provide a certain benefit, say, five years of income or 10 years of income, then it should be based on the income at the time of death. If we experience inflation and salaries rise, then the protection that replaces the salary that is lost through death will have to be increased in the same manner.

The Chairman: I think we understand your argument. Whether or not there are answers, is something we will have to figure out for ourselves. However, we have read the situation through, and our staff and others are developing some numbers that will enable us to take another look at it.

Mr. Templeton: The only unanswered question, before moving on to business expenses, relates to alternate forms. We share the views of such companies as Great West Life in terms of alternate minimum tax as it relates to such companies as Blue Cross, credit unions and perhaps even some form of additional tax on early surrender of RRSPs as an option. One company has done some work which says that \$100 million per year might be generated from these products. These are RRSP products that are not kept for retirement purposes, such as a registered pension plan, but in fact—

The Chairman: So you look upon Blue Cross as a competitor in health insurance?

Mr. Templeton: Absolutely. They are a direct competitor in our field.

Senator Barrow: It has been said many times that most insurance policies are sold to people earning \$30,000 a year or less. Do you break down sales into categories? For example,

[Traduction]

Le président: Vous parlez des polices mixtes. Or, je parle des polices d'assurance-vie uniquement.

M. Templeton: Il s'agit de tout produit dont la prime est élevée. Les contrats d'assurance-vie, étant donné leurs faibles valeurs nominale et perspectives d'épargne, n'en constitueraient qu'un très faible pourcentage. La plupart des polices d'assurance-vie...

Le président: Mais si ces polices n'en représentent qu'un faible pourcentage, pourquoi ne seraient-elles pas elles aussi assujetties à l'impôt, abstraction faite de l'aspect social?

M. Templeton: Vous donnez l'exemple d'une assurance de vie entière et les fonds investis assurent une protection à un moment ultérieur. Il arrive souvent qu'une partie des dividendes serve à fournir cette protection. L'autre assurance la plus commune...

Le président: Quoi qu'il en soit, nous acceptons votre argument et je crois que nous le comprenons.

M. Keilhack: Monsieur le président, le ministère des Finances a publié, il y a quelques années, les résultats d'une enquête sur les dépenses fiscales. Il me semble que ces diverses dépenses ont été étudiées dans le cadre de la réforme fiscale. L'une d'entre elles concerne la résidence principale, c'est-à-dire que les gains en capital sont exemptés d'impôt. Nous parlons d'une famille qui doit se loger. Quelles que soient les conséquences de l'inflation, il lui faut vivre quelque part. C'est la même chose pour l'assurance-vie. Si nous voulons fournir des prestations, disons cinq années ou dix années de salaire, il faudrait alors baser nos calculs sur le salaire au moment du décès. Si les salaires augmentent en raison de l'inflation, la protection qui remplace le salaire perdu par suite du décès devra être accrue de la même façon.

Le président: Je crois que nous comprenons votre argument. Ce sera à nous de voir quelles solutions sont possibles. Toutefois, nous avons examiné de près la situation et nos employés et d'autres dresseront des chiffres qui nous permettront de l'étudier plus à fond.

M. Templeton: La seule question à laquelle on n'a pas répondu, avant de passer aux frais d'affaires, porte sur les impôts de remplacement. Nous partageons l'avis de compagnies comme la Great West Life sur l'impôt minimum de remplacement en ce qui concerne des compagnies comme la Croix Bleue, les coopératives de crédit et considérons une taxe supplémentaire sur le rachat anticipé des REÉR comme solution possible. D'après les recherches qu'a effectuées une compagnie, ces régimes pourraient générer 100 millions de dollars par année. Il s'agit de régimes enregistrés d'épargne-retraite que l'on ne garde pas en vue de la retraite comme un régime enregistré de pension mais, en fait...

Le président: Vous considérez donc la Croix Bleue comme un concurrent sur le plan de l'assurance-soins de santé?

M. Templeton: Tout à fait. C'est un concurrent direct dans notre domaine.

Le sénateur Barrow: On a dit maintes fois que la plupart des polices d'assurance sont vendues à des gens dont le revenu est de 30 000 \$ par année ou moins. Est-ce que vous ventilez vos

[Text]

people earning between \$100,000 and \$500,000 would not need the social protection which you have talked about.

Mr. Templeton: This question brings up rate differentiation. There is marginal rate differentiation in terms of banding, but in terms of certain amounts, no. This business is such a personal thing. For instance, the interest on \$100,000 may be \$8,000 or \$9,000 per year of income, so \$100,000 is not really a vast amount.

Mr. Keilhack: Mr. Chairman, part of your question was related to the social purpose. Of course, if we are talking about people with higher incomes who purchase large amounts of insurance, one might wonder what the social purpose is. However, in many cases it is somewhat different in that we are talking about insurance that is used to protect a business—for example, their buy-sell agreement; their business continuation agreements or their partnerships. There we are talking about protecting jobs and, in that sense, it serves a different kind of social purpose. It is not your own family, but it is the families of your employees that are protected through continuation of employment.

The Chairman: Very well. Can we turn now to car allowances. Do you also want the \$500 employment allowance in order to buy the tools of your trade?

Mr. Templeton: Mr. Chairman, in the area of business expenses, we have identified some tax reform proposals that would create new inequities. One obvious example is an illustration in our memorandum which compares two hypothetical agents with the same personal use of their automobiles. Their business use, however, differs substantially. One has a business use 12 times as high as the other, with corresponding wear and tear on the automobile, but would be restricted to the same percentage deduction for capital cost allowance.

While this example refers to life insurance agents, obviously the same principle would apply to taxpayers in other professions or trades who use their private automobiles in the course of business or employment.

We have also identified some restrictions for the deduction of home office expenses that would differ depending on an agent's employment status. There is a technical problem in the proposed rules for meals and entertainment expenses, and we have concerns about the sales tax on telecommunication expenses, and obviously some larger concerns about the general anti-avoidance rules. Therefore, Mr. Chairman, I think it would be easier if we simply asked some questions, in that I am sure the committee has heard a fair amount with respect to this area also.

The Chairman: Yes, we have. Senator Perrault.

Senator Perrault: These days we are discussing free trade with the United States and, in that regard, there are discussions about services also being included under that free trade definition. How are the people in your industry in the United States treated on the expense side? Do you have any compa-

[Traduction]

ventes en catégories distinctes? Ceux qui gagnent entre 100 000 \$ et 500 000 \$ n'auraient peut-être pas besoin de la protection sociale dont vous avez parlé.

M. Templeton: Vous soulevez la question des écarts entre les taux. Il y a effectivement un écart marginal entre les taux lorsqu'on procède selon la méthode des tranches, mais il n'y a pas d'écart en ce qui concerne certains montants. C'est tellement personnel. Par exemple, l'intérêt sur 100 000 \$ peut donner à 8 000 \$ à 9 000 \$ de revenus par année. 100 000 \$ n'est donc pas vraiment un gros montant.

M. Keilhack: Monsieur le président, votre question était liée à l'objectif social. Bien entendu, si nous parlons de gens dont les revenus sont élevés et qui achètent des régimes d'assurance d'une grande valeur, on pourrait se demander quel est l'objectif social. Toutefois, la situation est souvent quelque peu différente puisque nous parlons d'assurance servant à protéger une entreprise et, par exemple, sa convention d'achat-vente, ses accords de continuation des affaires ou d'association. Il s'agit alors de protéger des emplois et, en ce sens, l'objectif social est très différent. Il ne s'agit pas de votre propre famille mais de la famille de vos employés qui sont protégés par la continuation de l'emploi.

Le président: Très bien. Pouvons-nous maintenant passer à la question des indemnités de voiture? Voulez-vous également une indemnité d'emploi de 500 \$ pour acheter les outils nécessaires à l'exercice de votre métier?

M. Templeton: Monsieur le président, quant aux frais d'affaires, nous avons relevé certaines propositions de réforme fiscale qui créeraient de nouvelles inégalités. Nous en donnons un exemple flagrant dans notre mémoire en comparant deux agents hypothétiques dont l'utilisation personnelle d'un véhicule est la même. Leur utilisation aux fins du travail diffère toutefois considérablement. L'un se sert douze fois plus que l'autre de son véhicule pour travailler, et le taux d'usure est correspondant, mais il n'a droit qu'au même pourcentage de déduction pour amortissement.

Même si cet exemple concerne les agents d'assurance-vie, le même principe s'appliquerait manifestement aux contribuables d'autres professions ou métiers qui utilisent leur véhicule personnel pour leur travail.

Nous avons également relevé quelques restrictions relatives à la déduction des frais de bureau à domicile qui varierait en fonction du statut de l'employé. Les règles proposées relatives aux frais de repas et de représentation posent un léger problème tout comme la taxe de vente sur les frais de télécommunications et, encore plus, les règlements généraux relatifs à l'anti-évitement posent encore plus de difficultés. Par conséquent, monsieur le président, je crois qu'il serait plus simple si nous posions quelques questions, le Comité ayant sûrement déjà entendu beaucoup de commentaires à ce sujet.

Le président: En effet. Sénateur Perrault.

Le sénateur Perrault: Nous discutons ces jours-ci du libre-échange avec les États-Unis et, à cet égard, les services font également l'objet du débat. Comment l'industrie américaine est-elle traitée sur le plan des dépenses? Avez-vous des chiffres

[Text]

table figures? Do they have a more generous regime than we have here, or a more onerous regime?

Mr. Templeton: No; it is, in all ways, somewhat more generous. If we could go back to the earlier discussion, in the United States at this point there is no taxation on internal build-up. This has been revisited and they are currently looking at it again; but up to this point, this is not so.

In the area of automobile expenses, it is our understanding that where there is this somewhat arbitrary 90 per cent rule outlined in this white paper, the U.S. have a somewhat less but still arbitrary 50 per cent.

Senator Perrault: The President of the United States has announced the intention to be somewhat more restrictive with respect to entertainment expenses and luncheon expenses in the U.S. I would say that this, in fact, appears to be the North American trend.

Mr. Templeton: Yes. We have not objected particularly to the 80 per cent portion in our brief in that, through practice, most of our members include personal use when they are filing business expenses with the government. However, there is one technical anomaly. Because some of our members are obviously branch managers—present company included—the 80 per cent rule is somewhat onerous. In other words, if you are taking a branch of 30 people out to lunch, then it becomes somewhat onerous. However, on a one-to-one basis, it is not.

The Chairman: Do you not charge that to the company?

Mr. Templeton: No, not generally.

The Chairman: You are telling me that a branch manager, taking out the whole of his staff, would charge that expense to his own account?

Senator Barrow: That is because he gets an override commission in addition to his salary.

The Chairman: I see.

Mr. Templeton: Yes, that is right. Everyone in our industry is on a commission basis.

The Chairman: Very well; I had forgotten about that.

Senator Perrault: In any event, the U.S. proposals would be more generous than these Canadian proposals?

Mr. Templeton: Certainly in the area of automobile expenses, they would be. I do not think I am prepared to talk about the entertainment expense at this stage, because we have not seen anything concrete from the United States.

The Chairman: What about home offices?

Mr. Templeton: The home office expense is really a technical issue, because a real anomaly exists in that it depends on your employment status. Briefly, agents who do the same job and who are paid in the same way can be treated differently for tax purposes, in that some are treated as being self-

[Traduction]

de comparaison? Le régime aux États-Unis est-il plus généreux ou plus coûteux que le nôtre?

M. Templeton: Non, il est plus généreux sur tous les plans. Si vous me permettez de revenir à la question précédente, à l'heure actuelle, aux États-Unis, on n'impose aucune taxe sur l'accroissement interne. Cette question a déjà été étudiée et elle est maintenant réexaminée mais c'est ainsi, jusqu'à présent.

Quant aux dépenses liées à l'utilisation d'une voiture, alors que ce Livre blanc propose d'instaurer une règle quelque peu arbitraire de 90 p. 100, les États-Unis, eux, appliquent une règle de 50 p. 100, ce qui demeure quand même un peu arbitraire.

Le sénateur Perrault: Le président des États-Unis a fait connaître son intention de moins limiter les frais de repas et de représentation aux États-Unis. Je dirais que c'est la tendance en Amérique du Nord.

M. Templeton: Nous ne nous sommes pas particulièrement opposés au 80 p. 100 dans notre mémoire; dans la pratique, la plupart de nos membres tiennent compte de leur usage personnel lorsqu'ils réclament un remboursement de frais au gouvernement. Toutefois, un détail technique nous ennuie. Comme il va sans dire que quelques-uns de nos membres sont des directeurs, nous présents y compris, la règle du 80 p. 100 revient cher. Autrement dit, il devient coûteux d'offrir à déjeuner à 30 personnes, mais pas si vous invitez une seule personne à la fois.

Le président: Ne réclamez-vous pas ces frais à la compagnie?

M. Templeton: Non, généralement pas.

Le président: Vous me dites qu'un directeur de succursale, qui amènerait dîner tout son personnel, en assumerait lui-même les frais?

Le sénateur Barrow: C'est comme cela parce qu'il retire une commission globale sur toutes les ventes du bureau, en plus de son salaire.

Le président: Je vois.

M. Templeton: Oui, c'est exact. Tous nos employés sont payés à commission.

Le président: Très bien, j'avais oublié cela.

Le sénateur Perrault: De toute façon, vous prétendez que la réforme fiscale des États-Unis est plus généreuse que la nôtre à ce chapitre?

M. Templeton: Du moins en ce qui concerne les frais d'automobile. Je ne saurais trop vous dire pour l'instant ce qui en est des frais de représentation, car nous n'avons pas pris connaissance des dispositions les concernant aux États-Unis.

Le président: Qu'en est-il des dépenses de bureau à domicile?

M. Templeton: Cette question est très technique. Quoi qu'il en soit, il y a sûrement une anomalie, car la déductibilité de ces frais dépend du statut du contribuable en tant qu'employé. Grosso modo, deux agents qui font le même travail et qui sont payés de la même manière peuvent avoir un traitement fiscal

[Text]

employed and some as being employees. This situation really had its genesis some years ago when, at the request of the government, some companies started paying Canada Pension Plan contributions on behalf of their agents. That suddenly made those agents employees and there seems to be that differentiation.

Mr. Keilhack, have we filed with this committee the technical submission that we have on that subject?

Mr. Keilhack: Not yet, but perhaps, Mr. Chairman, we could file these papers with you today. They provide the technical background, first as to the reasons, and, secondly, the details on the difference in the employee status of some agents as opposed to others.

The Chairman: Is it a substantial submission?

Mr. Keilhack: We looked at some figures the other day and it seems as if two-thirds of the companies are going one way and the other one-third are going the other way; and the agents of the companies must go along with the particular system that is chosen. Therefore they are either employees or self-employed contractors, but they are doing the same work and they are incurring the same expenses which they cover themselves.

Mr. Templeton: In one case you would be able to write off parking at the office and in the other you would not; in one case you could have a home office and in the other you could not. Therefore there are some significant differences, and our direction there is to try and clarify this situation with the department on a technical level.

The Chairman: Surely that is one area where, because of designation, different impacts apply in doing the same work?

Mr. Templeton: That is right.

The Chairman: That is something that you should be able to clear up, rather than leaving it to us to write into a report and to discuss with the department. However, if you have some data compiled, we would like to see it, because you have raised the matter in your written submission to us, as have other witnesses and organizations. Perhaps you could file that data with the clerk.

Mr. Templeton: Mr. Chairman, we will file that data with you today.

Mr. Keilhack: Mr. Chairman, I have the data here. To put it briefly, there are three classifications for income tax purposes. One is employees who are not sales representatives; another is employees who are sales representatives, and a third is self-employed individuals. There are different conditions, requirements and tax results for those three groups. Under the tax reform proposals the rules for the self-employed individuals would be changed, but the rules for the other two categories would remain the same, so that, again, we would have three different sets of rules. It is the belief of our association that changing from three sets of rules to three sets of rules for

[Traduction]

différent, selon que l'un est considéré comme travailleur autonome et l'autre, comme employé. Cette situation remonte à bien des années, plus précisément au moment où, à la demande du gouvernement, certaines sociétés d'assurance ont commencé à verser des cotisations au Régime de pensions du Canada au nom de leurs agents. Il devenaient donc soudain des employés, et c'est de là que semble provenir cette différence.

Monsieur Keilhack, avons-nous déposé notre mémoire concernant l'aspect technique de cette question auprès du Comité?

M. Keilhack: Pas encore, mais nous pourrions peut-être, monsieur le président, vous remettre ce document aujourd'hui. On y trouve l'explication technique des raisons et des détails relatifs à la différence de statut des agents, selon qu'ils sont travailleurs autonomes ou employés.

Le président: Est-ce un mémoire très volumineux?

M. Keilhack: En examinant les statistiques, l'autre jour, nous avons constaté que près des deux tiers des compagnies d'assurance fonctionnent d'une manière et l'autre tiers de l'autre manière. Or, les agents de ces compagnies d'assurance doivent s'en remettre au système en vigueur chez leur employeur. Ils sont donc soit des employés, soit des travailleurs autonomes, mais ils font le même travail et assument les mêmes dépenses pour leur travail.

M. Templeton: Dans un cas, vous pourriez donc déduire les frais de stationnement à votre bureau et dans l'autre, non; dans un cas, vous auriez droit à la déduction pour frais de bureau à la maison et dans l'autre, non. Cela entraîne donc des différences importantes au plan fiscal, et notre intention est d'essayer de clarifier cette situation sur le plan technique auprès du ministère.

Le président: C'est assurément un cas où, selon le statut qui est accordé à l'agent, pour un même travail, la réforme fiscale n'a pas nécessairement la même incidence, n'est-ce pas?

M. Templeton: C'est cela.

Le président: C'est probablement un point que vous pourriez régler vous-même auprès du ministère; vous auriez ainsi bien plus de résultat qu'en nous laissant le soin d'en traiter dans notre rapport et d'en discuter nous-mêmes avec les autorités ministérielles. Mais si vous avez des chiffres à nous fournir, nous aimerions bien les voir, car cette question a été abordée dans le mémoire que vous nous avez fait parvenir, comme l'ont fait d'autres témoins et organismes. Vous pourriez peut-être remettre ces statistiques au greffier.

M. Templeton: Monsieur le président, nous vous les remettons personnellement aujourd'hui.

M. Keilhack: Monsieur le président, j'ai les données ici. Brièvement, je vous mentionne qu'on y divise les travailleurs en trois catégories, selon leur traitement fiscal. Dans le premier cas, vous avez les travailleurs qui ne sont pas représentants des ventes; dans un autre, ceux qui sont des représentants et dans le troisième, les représentants à leur compte. Ces trois groupes ont des conditions, des exigences et des traitements fiscaux différents. Avec la réforme fiscale, les règles s'appliquant aux travailleurs autonomes seront modifiées, tandis que celles s'appliquant aux deux autres catégories demeureront telles quelles. Je le répète, nous aurions donc des règles différentes pour ces

[Text]

basically the same type of expense is not true tax reform. We would like to see tax reform fashioned in such a way that there is one rule that covers taxpayers who are in similar circumstances.

The Chairman: I take it, though, from what you have said, that this matter is under discussion with officials of the department. I would suggest that if you cannot convince them on that basis, then there is no use in our putting it in our report, because we too will not be able to convince them.

You have given us a position that we can take on such matters as the investment tax of 15 per cent, and there is also something that we can say about automobile charges. However, when you get into the question of the distinction between employee designations, and that kind of thing, I am sure that is not a political decision, but a technical decision that must be dealt with within the department. I do not think you will get the Minister of Finance on his feet in the house discussing whether a designation is a, b or c.

Mr. Templeton: No, we understand that, but it is, in fact, part of the entire picture.

The Chairman: If you will do that, we would like to have it, so that we can note that it has been done, and note also that your view was that the matter was under discussion with officials.

Mr. Templeton: The other area we have not touched on is the anti-avoidance rules. Relatively small groups of people—lawyers, accountants and ourselves—are in roles of being tax advisors. Certainly the anti-avoidance rules that are set out in the White Paper make it very difficult to give any advice with any degree of certainty.

The Chairman: I can tell you that I doubt whether any member of this committee would say that the anti-avoidance rules are clear and understandable. Someone said to us that the section was put in there to tickle our fancy and to get us aroused.

Mr. Templeton: If similar words were put in the Criminal Code, then I do not think it would last very long.

The Chairman: I do not know. There are some of us here who once practised criminal law and they may have liked things like that. It is a nice way to get people off. If you cannot understand something, then that is the way you get them off.

Mr. Templeton: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: We appreciate your appearing before us. We will not deal with the subject of employee designation other than to leave it with you. We understand your position. Thank you very much for coming tonight.

The committee adjourned.

[Traduction]

trois catégories d'employés. Notre association croit que le fait de changer trois catégories de règlements pour trois autres catégories de règlements pour des dépenses analogues ne constitue pas une véritable réforme fiscale. Nous aurions préféré que cette réforme n'établisse qu'une seule règle pour tous les contribuables qui sont dans des situations similaires.

Le président: J'en déduis donc que vous êtes en pourparlers avec les autorités du ministère à ce sujet. Si vous ne réussissez pas à les convaincre, je ne vois pas l'utilité d'en traiter dans notre rapport, car nous ne les convainquerons pas nous non plus.

Vous nous avez proposé une position concernant certaines questions, telles l'impôt de 15 p. 100 sur les revenus de placement, et nous sommes également en mesure de nous former une opinion sur les frais d'automobile. Mais en ce qui concerne les diverses catégories de travailleurs et la définition de leur statut respectif, je ne suis pas sûr qu'il y a matière à décision politique. C'est un point technique qui doit être traité avec le ministère lui-même. Je ne crois pas que le ministre des Finances acceptera de se lever en Chambre pour discuter de l'opportunité ou non d'avoir trois différentes catégories de travailleurs.

M. Templeton: Nous le savons bien, mais il reste que cela fait partie du tableau.

Le président: Si vous faites cela, nous aimerions avoir vos données pour pouvoir noter que cette question a été traitée et que vous êtes bien conscient qu'elle doit être abordée avec les autorités du ministère.

M. Templeton: Il y a un autre point dont nous n'avons pas encore traité: il concerne les règles anti-évitement. Certaines catégories restreintes de contribuables—les avocats, les comptables et vous-mêmes—seront peut-être appelés un jour à devenir des conseillers fiscaux. Les règles anti-évitement qui sont énoncées dans le Livre blanc permettent difficilement à quiconque de donner un conseil qui ait un certain degré de fondement.

Le président: Laissez-moi vous dire que je doute qu'un membre de notre comité puisse dire que les règles anti-évitement sont claires et compréhensibles. Certains nous ont dit que ce chapitre était là justement pour stimuler notre imagination et nous embrouiller.

M. Templeton: Si le Code criminel était ainsi libellé, je ne crois pas alors qu'il résisterait longtemps aux contestataires.

Le président: Je ne sais pas. Ceux parmi nous qui ont fait du droit criminel auraient peut-être aimé qu'il soit libellé comme cela. Cela facilite les choses, lorsqu'on veut faire libérer un client. C'est quand les textes sont vagues qu'on peut faire gracier quelqu'un.

M. Templeton: Merci beaucoup, monsieur le président.

Le président: Nous vous remercions d'être venu témoigner devant notre comité. Nous ne traiterons pas des statuts d'employés dans notre rapport et nous vous laisserons le soin de régler cette question vous-même. Nous comprenons cependant votre point de vue. Merci beaucoup, encore une fois, d'être venu vous entretenir avec nous.

Le Comité ajourne ses travaux.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

6:00 p.m.

From the Canadian Pulp and Paper Association:

Mr. T. O. Stangeland, President and Chief Operating Officer, Consolidated Bathurst Inc.;
Mr. A. Desautels, Vice-President, Finance, Rolland Inc.;
Mr. J. Ricard, Director of Taxation, Domtar Inc.;
Dr. D. A. Wilson, Director, Economic and Forest Policy, CPPA.

8:00 p.m.

From the Life Underwriters Association of Canada:

Mr. Robert B. Templeton, CLU, Chairman and Chief Executive Officer;
Mr. Arthur A. Schooley, CLU, Director;
Mr. Karl Keilhack, Vice-President of Taxation.

18 heures

De l'Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers:

M. T. O. Stangeland, président et chef de l'exploitation, «Consolidated Bathurst Inc.»;
M. A. Desautels, vice-président, Finances, Rolland inc.;
M. J. Ricard, directeur général des impôts, Domtar inc.;
M. D. A. Wilson, directeur général, Services économiques et politique forestière, ACPPP.

20 heures

De l'Association des assureurs-vie du Canada:

M. Robert B. Templeton, A.V.A., président et chef de l'administration;
M. Arthur A. Schooley, A.V.A., administrateur;
M. Karl Keilhack, A.V.A., vice-président, Fiscalité.

11
- 218



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chairman:
The Honourable IAN SINCLAIR

Président:
L'honorable IAN SINCLAIR

Monday, November 16, 1987

Le lundi 16 novembre 1987

Issue No. 42
Sixth Proceedings on:
Tax Reform in Canada

Fascicule n° 42
Sixième fascicule concernant:
Réforme fiscale au Canada



WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Ian Sinclair, *Chairman*

The Honourable Senators:

Anderson	*MacEachen, P.C. (or Frith)
Barrow	Marshall
Buckwold	*Murray, P.C. (or Doody)
Cogger	Perrault, P.C.
Cottreau	Riel, P.C.
Flynn, P.C.	Roblin, P.C.
Kelly	Sinclair

**Ex officio Members*

(Quorum 4)

Changes in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Cottreau substituted for that of the Honourable Senator Olson. (*November 16, 1987*)

The name of the Honourable Senator Doyle substituted for that of the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*). (*November 16, 1987*)

The name of the Honourable Senator Marshall substituted for that of the Honourable Senator Doyle. (*November 16, 1987*)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Ian Sinclair

Les honorables sénateurs:

Anderson	*MacEachen, c.p. (ou Frith)
Barrow	Marshall
Buckwold	*Murray, c.p. (ou Doody)
Cogger	Perrault, c.p.
Cottreau	Riel, c.p.
Flynn, c.p.	Roblin, c.p.
Kelly	Sinclair

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Cottreau substitué à celui de l'honorable sénateur Olson. (*le 16 novembre 1987*)

Le nom de l'honorable sénateur Doyle substitué à celui de l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*). (*le 16 novembre 1987*)

Le nom de l'honorable sénateur Marshall substitué à celui de l'honorable sénateur Doyle. (*le 16 novembre 1987*)

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,
Tuesday, May 26, 1987:

“The Honourable Senator Sinclair moved, seconded by the Honourable Senator van Roggen:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to study and report upon tax reform in Canada, or any matter relating thereto; and

That the Committee submit its report no later than 29th February 1988.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate,
Tuesday, June 23, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Sinclair moved, seconded by the Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*):

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce which was authorized by the Senate on 26th May, 1987, to study and report upon tax reform in Canada, or any matter relating thereto, be further authorized to examine and consider the documents tabled in the Senate on 22nd June, 1987, relating to tax reform 1987 (Sessional Paper No. 332-402).

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 26 mai 1987:

«L'honorable sénateur Sinclair propose, appuyé par l'honorable sénateur van Roggen,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la réforme fiscale au Canada, ou toute question s'y rattachant; et

Que le Comité fasse rapport au plus tard le 29 février 1988.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 23 juin 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Sinclair propose, appuyé par l'honorable sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*),

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, autorisé par le Sénat le 26 mai 1987, à étudier la réforme fiscale au Canada, ou toute question s'y rattachant, soit de plus autorisé à étudier les documents sur la réforme fiscale 1987, déposés au Sénat le 22 juin 1987 (document parlementaire n° 332-402).

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 16, 1987

(75)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 11:30 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Ian Sinclair, presiding.

Members of the Committee présent: The Honourable Senators Anderson, Buckwold, Côtteau, Doyle (until 3:17 p.m.), Marshall (from 3:17 p.m. on), Roblin and Sinclair. (6)

In attendance: *From Drache, Rotenberg:* Mr. Arthur B.C. Drache, Q.C.; *From the Library of Parliament, Research Branch:* Mr. Basil Zafiriou, Senior Analyst; Mr. Anthony Chapman, Research Officer, Economics Division.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Canadian Bankers' Association:

Mr. Andrew G. Kenyon, Chairman, Taxation Committee; Senior Vice-President, Canadian Imperial Bank of Commerce;

Mr. David L. Burn, Member, Taxation Committee; Vice-President, Taxation, Bank of Montreal;

Mr. Richard Barnowski, Assistant Director, Financial Affairs.

From the Canadian Restaurant and Foodservices Association:

Mr. William Frank, President; Vice-President of Operations, Edwards Fine Food Ltd.;

Mr. Timothy Whitehead, Director; General Manager, Ottawa Westin Hotel;

Mr. Douglas Needham, Executive Vice-President and Chief Operating Officer.

From the Canadian Co-operative Credit Society:

Mr. Gary Rogers, Taxation Advisor;

Mr. Warren Hanstead, Director; General Manager, National Defence Credit Union;

Mr. Albert F. Chambers, Director, Government Affairs.

From the National Anti-Poverty Organization:

Ms. Havi Echenberg, Executive Director.

From Bell Canada:

Mr. Gary Bray, Vice-President, Government and Regulatory Affairs;

Mr. Dale Orr, Chief Economist;

Mr. Saleem Hasan, Assistant Vice-President, Taxation and Depreciation;

Mr. Charles Campbell, Director of Commodity and Property Taxes.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 16 NOVEMBRE 1987

(75)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 h 30 sous la présidence de l'honorable sénateur Ian Sinclair (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Anderson, Buckwold, Côtteau, Doyle (jusqu'à 15 h 17), Marshall (à partir de 15 h 17), Roblin et Sinclair. (6)

Aussi présents: *De Drache, Rotenberg:* M. Arthur B.C. Drache, c.r. *De la Bibliothèque du Parlement, Service de recherche:* M. Basil Zafiriou, analyste principal; M. Anthony Chapman, attaché de recherche, Division de l'économie.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De l'Association des banquiers canadiens:

M. Andrew G. Kenyon, président, Comité de la fiscalité; premier vice-président, Fiscalité, Banque canadienne Impériale de Commerce;

M. David L. Burn, membre du Comité de la fiscalité; vice-président, Fiscalité, Banque de Montréal;

M. Richard Barnowski, directeur adjoint, Affaires financières.

De l'Association canadienne des restaurateurs et des services de l'alimentation:

M. William Frank, président; vice-président, Opérations, «Edwards Fine Food Ltd.»;

M. Timothy Whitehead, directeur; directeur général, Hôtel Westin d'Ottawa;

M. Douglas Needham, vice-président exécutif et chef des opérations.

De la Société canadienne de crédit coopératif:

M. Gary Rogers, conseiller en fiscalité;

M. Warren Hanstead, directeur; directeur général, Caisse d'économie de la Défense nationale Ltée;

M. Albert F. Chambers, directeur, Affaires gouvernementales.

De l'Organisation nationale anti-pauvreté:

M^{me} Havi Echenberg, directrice générale.

De Bell Canada:

M. Gary Bray, vice-président, Affaires gouvernementales et questions de réglementation;

M. Dale Orr, économiste en chef;

M. Saleem Hasan, vice-président adjoint, Taxes, charges fiscales et résultats financiers;

M. Charles Campbell, directeur, Taxe à la consommation et impôt foncier.

The Committee, in compliance with the Orders of Reference dated 26th May, 1987 and 23rd June, 1987, resumed consideration of the study on tax reform in Canada, or any matter relating thereto.

The witnesses from the Canadian Bankers' Association made a statement and answered questions.

It was—

Agreed, that the following be filed as exhibits with the Clerk of the Committee:

Canadian Bankers' Association, "Submission on Canadian Tax Reform Proposals", August 18, 1987 (19 pages—English only) (Exhibit BTC-LLL).

Canadian Bankers' Association, "The Taxation of Canadian Banks—A Submission to the House of Commons Standing Committee on Economic Affairs", February 16, 1987 (26 pages English only) (Exhibit BTC-MMM).

The witnesses from the Canadian Restaurant and Foodservices Association made a statement and answered questions.

It was—

Agreed, that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

"Submission to the Senate of Canada Standing Committee on Banking, Trade and Commerce (*sic*) from Canadian Restaurant and Foodservices Association regarding the proposed limit on business meal deductions" (35 + 1 pages English—40 pages French) (Exhibit BTC-NNN).

The witnesses from the Canadian Co-operative Credit Society made a statement and answered questions.

It was—

Agreed, that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

"Brief submitted by Canadian Co-operative Credit Society on behalf of the Canadian Credit Union Movement regarding the White Paper on tax reform 1987" (13 pages—English only) (Exhibit BTC-OOO).

The witness from the National Anti-Poverty Organization made a statement and answered questions.

It was—

Agreed, that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

"Written Submission by the National Anti-Poverty Organization to the Standing Committee on Banking, Trade and Commerce of the Senate of Canada on the White Paper on Tax Reform" (6 pages—English only) (Exhibit BTC-PPP).

At 4:25 p.m., it was—

Ordered, that the Committee proceed to meet *in camera*.

At 4:50 p.m., the Committee proceeded to meet in public.

The witnesses from Bell Canada made a statement and answered questions.

It was—

Agreed, that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

Le Comité, conformément à ses ordres de renvoi, en date du 26 mai et du 23 juin 1987, reprend l'étude de la réforme fiscale au Canada et de toute question s'y rattachant.

Les témoins de l'Association des banquiers canadiens font un exposé et répondent aux questions.

Il est *convenu*—

Que les documents suivants soient remis au greffier du Comité à titre de pièces justificatives:

Association des banquiers canadiens, «Submission on Canadian Tax Reform Proposals», 18 août 1987, (19 pages—en anglais seulement), (Pièce CBC-LLL).

Association des banquiers canadiens, «The Taxation of Canadian Banks—A Submission to the House of Commons Standing Committee on Economic Affairs», 16 février 1987, (26 pages—en anglais seulement), (Pièce CBC-MMM).

Les témoins de l'Association canadienne des restaurateurs et des services de l'alimentation font un exposé et répondent aux questions.

Il est *convenu*—

Que le document suivant soit remis au greffier du Comité à titre de pièce justificative:

«Présentation de l'Association canadienne des restaurateurs et des services de l'alimentation au Comité permanent canadien des banques et du commerce (*sic*) concernant le projet de limiter les déductions pour les repas d'affaires», (35 + 1 pages en anglais—40 pages en français), (Pièce CBC-NNN).

Les témoins de la Société canadienne de crédit coopératif font un exposé et répondent aux questions.

Il est *convenu*—

Que le document suivant soit remis au greffier du Comité à titre de pièce justificative:

«Brief submitted by Canadian Co-operative Credit Society on behalf of the Canadian Credit Union Movement regarding the White Paper on tax reform 1987», (13 pages—en anglais seulement), (Pièce CBC-OOO).

La représentante de l'Organisation nationale anti-pauvreté fait un exposé et répond aux questions.

Il est *convenu*—

Que le document suivant soit remis au greffier du Comité à titre de pièce justificative:

«Written Submission by the National Anti-Poverty Organization to the Standing Committee on Banking, Trade and Commerce of the Senate of Canada on the White Paper on Tax Reform», (6 pages—en anglais seulement), (Pièce CBC-PPP).

A 16 h 25, il est *ordonné*—

Que le Comité poursuive ses travaux à huis clos.

A 16 h 50, le Comité poursuit ses travaux en public.

Les témoins de Bell Canada font un exposé et répondent aux questions.

Il est *convenu*—

Que le document suivant soit remis au greffier du Comité à titre de pièce justificative:

Bell Canada, "Submission on the Federal Tax Reform Proposals Tabled June 18, 1987" (25 + 1 pages—English and French) (Exhibit BTC-QQQ).

At 5:52 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Bell Canada, «Mémoire sur les propositions de réforme fiscale fédérale déposées le 18 juin 1987» (25 pages—en anglais et en français), (Pièce CBC-QQQ).

A 17 h 52, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Timothy Ross Wilson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Monday, November 16, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11.30 a.m. to study tax reform in Canada.

Senator Ian Sinclair (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, this morning we will continue with our study of tax reform in Canada. Although there are no Tory members present at the moment, I understand that one is on the way.

The first group of witnesses this morning represents the Canadian Bankers' Association. The presentation will be made by Mr. Kenyon, Chairman, Taxation Committee, Canadian Bankers' Association.

The members of the committee have received a document from the association, but is there an opening statement? How do you wish to proceed?

Mr. Andrew G. Kenyon, Chairman, Taxation Committee, Canadian Bankers' Association: Mr. Chairman, although I do not have a written opening statement, I do have some comments I wish to make.

The Chairman: Then I ask you to introduce your colleagues and proceed.

Mr. Kenyon: Thank you, Mr. Chairman. As well as being the Chairman of the Taxation Committee of the Canadian Bankers' Association, I am also Senior Vice President with the Canadian Imperial Bank of Commerce. On my right is Mr. David L. Burn, Member, Taxation Committee, Canadian Bankers' Association and Vice President, Taxation, Bank of Montreal. On my left is Mr. Richard Barnowski, Assistant Director, Financial Affairs, Canadian Bankers' Association.

I should like to start by indicating the support of the CBA for the principles underlying tax reform. As to our comments regarding certain tax reform proposals, I will come to those later. We also support any policy of the government that leads to cuts in the cost of running government with a view to managing the deficit of the country.

I should like to start by telling you a little history respecting the CBA. As most of the members of the committee are aware, we have been the subject of public scrutiny and comment over the past five to ten years. Most of that five to ten years of scrutiny and comment has focused on the profitability of the banking industry, and also the low effective tax rates of the industry as disclosed in published financial statements. That public scrutiny resulted in an inquiry into the industry's profitability by the House of Commons Finance Committee in 1982. Since then there have continued to be comments in the press and by some public figures on the industry's profitability and taxation. The Commons committee acknowledged that the low effective tax rates for banks were as a result of those institutions acting as agents of government policy specifically with respect to the acquisition of tax exempt loan subsidies issued by corporations that were not in a position to take advantage of interest deductions for tax purposes in their own tax filing

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le lundi 16 novembre 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 h 30 pour examiner la réforme fiscale au Canada.

Le sénateur Ian Sinclair (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous poursuivons ce matin notre examen de la réforme fiscale au Canada. Bien qu'aucun de nos collègues conservateurs ne soient présent pour le moment, on me dit qu'il en viendra un sous peu.

Notre premier groupe de témoins ce matin représente l'Association des banquiers canadiens. L'exposé sera présenté par M. Kenyon, président du comité spécial de l'Association des banquiers canadiens.

Les membres du Comité ont reçu un document de l'Association, mais avez-vous une déclaration préliminaire à nous faire? Comment voulez-vous procéder?

M. Andrew G. Kenyon, président, Comité de la fiscalité, Association des banquiers canadiens: Monsieur le président, je n'ai pas de déclaration écrite, mais je tiens à faire quelques remarques préliminaires.

Le président: Je vous demanderai alors de nous présenter vos collègues avant de poursuivre.

M. Kenyon: Merci, Monsieur le président. Pour ma part, je suis président du Comité de la fiscalité de l'Association des banquiers canadiens et je suis également premier vice-président de la Banque Canadienne de Commerce Impériale. À ma droite, vous voyez M. David L. Burn, membre du Comité de la fiscalité de l'Association des banquiers canadiens et vice-président (Fiscalité) de la Banque de Montréal. À ma gauche se trouve M. Richard Barnowski, directeur adjoint aux affaires financières de l'Association des banquiers canadiens.

Je tiens tout d'abord à vous faire part de l'appui de l'ABC pour les principes qui sous-tendent la réforme fiscale. Pour ce qui est de nos vues sur certaines des propositions de réforme fiscale, j'y reviendrai un peu plus tard. Nous approuvons par ailleurs toute politique gouvernementale visant à réduire les dépenses publiques, et partant le déficit national.

Je veux commencer par vous signaler quelques faits récents concernant l'ABC. Comme le savent la plupart des membres du Comité, les banques ont fait l'objet d'études et de discussions publiques au cours des cinq ou dix dernières années. La plupart de ces études et discussions ont porté sur leurs profits ainsi que sur la faiblesse de leurs taux d'imposition effectifs tels que révélés par leurs états financiers. Cet examen public a amené la Comité des finances de la Chambre des communes à entreprendre en 1982 une enquête sur les profits des banques. Depuis, la rentabilité de ce secteur et ses taux d'imposition continuent à faire l'objet de commentaires de la part des médias et de certaines personnalités publiques. Le Comité de la Chambre des communes a reconnu que la faiblesse des taux d'imposition effectifs des banques était due au rôle de ces institutions en tant qu'agents de la politique gouvernementale, notamment en ce qui concerne les substituts de prêts exempts d'impôt transférés aux banques par des sociétés qui n'étaient

[Text]

divisions. I would note that the benefits of the tax exemption of those future tax instruments were substantially passed on to the issuers of the instruments and that the banking industry did not derive substantial benefit from those instruments.

In recent years, as a result of public perception of the tax division of banks, banks have been subject to discriminatory taxation. Provinces have increased rates of capital tax, and, in some cases, have introduced capital tax on banks, as has the federal government. They have levied taxes on banks and other financial institutions which other industries have not been subject to, or certainly not at the same rates.

With respect to the past, the popular perception of the bank's fiscal role has been wrong, in our view. We believe we have been effective participants in the fiscal structure of this country, albeit not in the traditional way.

Finally, I mentioned that the low tax rates of the banks were attributable to their holdings of future tax instruments. Over the next two to three years, those holdings will decline substantially, and the result of that decline in holdings will be that banks will become substantial cash taxpayers in this country. That would have been the case with or without tax reform.

With respect to tax reform, its primary impact has been on loan loss deductions. Effectively, tax reform will repeal section 26 of the Income Tax Act, which is the only section of that act which permits banks to claim loan loss deductions. Under section 26, the Minister of Finance is authorized to determine what is a reasonable reserve in respect of loan loss deductions that banks may claim. Pursuant to that authority, the Superintendent of Financial Institutions issues some rather complex rules which we are obliged to follow.

In summary, the existing provisions of the act permit banks to claim a deduction for a reserve for contingencies. They are permitted to claim deductions in respect of specific provisions against doubtful loans, including specific provisions against potential claims under guarantees and potential losses under letters of credit and bankers' acceptances. The existing section also permits banks to claim a deduction for their bad loans as write-offs.

Finally, banks have been claiming the deduction in respect of the prescribed troubled countries. With the repeal of section 26, banks will not be able to claim a deduction for the appropriation for contingencies. They will not be able to claim a deduction for the specific provisions that they set up against guarantees, letters of credit and bankers' acceptances, and they will have a prescribed percentage of their specific provisions disallowed for tax purposes. The result of this disallowance is that the banks will have a substantial impact on their capital occurring in fiscal 1988. We estimate that the impact on capital could be as high as between five and ten per cent of the existing capital of banks.

The Chairman: What percentage was that?

Mr. Kenyon: Between 5 and 10 per cent.

[Traduction]

pas en mesure de profiter des déductions fiscales pour intérêts. Je tiens à vous signaler que la majeure partie des avantages découlant de l'exonération fiscale de ces instruments fiscaux à terme a profité aux émetteurs des instruments et que le secteur des banques n'en a pas tiré de bénéfices appréciables.

Ces dernières années, les banques ont fait l'objet d'un traitement fiscal discriminatoire par suite de la perception qu'avait le public de leur situation fiscale. Les provinces ont augmenté les taux d'imposition sur leur capital, et certaines ont institué une taxe sur le capital des banques, comme l'a fait le gouvernement fédéral. Ainsi, les banques et les autres institutions financières ont été soumises à des taxes qui ne s'appliquaient pas aux autres secteurs, ou du moins elles ont été imposées à des taux différents.

À notre avis, la perception que le public a eu jusqu'ici du rôle fiscal des banques est erronée. Nous estimons avoir participé de façon efficace au régime fiscal du pays, même si cette participation n'a pas suivi le modèle traditionnel.

Enfin, j'ai dit que les faibles taux d'imposition des banques étaient attribuables à leur portefeuille d'instruments fiscaux à terme. Au cours des deux ou trois prochaines années, ce portefeuille diminuera considérablement, de sorte que les banques auront à verser des impôts considérables en espèces. Cela se serait produit même sans la réforme fiscale.

La réforme fiscale comme telle visera surtout les déductions pour pertes sur prêts. En effet, elle supprimera l'article 26 de la Loi de l'impôt sur le revenu, seul article qui accorde aux banques des déductions pour pertes sur prêts. Aux termes de l'article 26, le ministre des Finances est autorisé à déterminer ce qui constitue une provision raisonnable pouvant être déduite au titre des pertes sur prêts. En vertu de cette autorisation, le Surintendant des institutions financières établit des règles assez complexes que nous sommes tenus de suivre.

En résumé, les dispositions existantes de la Loi permettent aux banques de demander une déduction au titre de leur réserve pour éventualités. Elles ont droit à des déductions au titre de leurs provisions particulières pour créances douteuses, notamment pour les créances éventuelles résultant de garanties de paiement et les pertes éventuelles résultant de lettres de crédit ou d'acceptation bancaires. L'article existant de la Loi permet également aux banques de demander une déduction pour la passation en charges de leurs mauvaises créances.

Enfin, les banques se sont jusqu'ici prévaluées d'une telle déduction pour les prêts consentis aux 35 pays désignés comme étant en difficulté. Si l'article 26 est abrogé, elles n'auront plus droit à une déduction au titre de leur réserve pour éventualités. Elles ne pourront pas non plus déduire leurs provisions particulières au titre de leurs garanties, lettres de crédit ou acceptations bancaires, et elles ne pourront tenir compte que d'un certain pourcentage de ces provisions dans le calcul de leurs impôts. L'imposition d'une telle limite aura un effet considérable sur le capital que les banques devront prendre en compte pour l'année d'imposition 1988. Le montant en cause pourrait, à notre avis, atteindre jusqu'à 5 ou 10 p. 100 du capital existant des banques.

Le président: Quel pourcentage dites-vous?

M. Kenyon: De 5 à 10 p.100.

[Text]

The Chairman: That is quite a spread when it is applied to the base.

Mr. Kenyon: It will vary from financial institution to financial institution.

Senator Buckwold: Is that for one year?

Mr. Kenyon: That will all occur in one year.

Senator Buckwold: Is that a continuing process?

Mr. Kenyon: No, that is a one-time hit. It is a large timing issue, and we will have to, in effect, pay taxes in 1988 on those reserves that we have been able to claim in the past and which will not be deductible in the post-reform era.

Senator Buckwold: In other words, what you are saying is that deductions you have claimed in the past will be brought into revenue this year and you will be taxed on them?

Mr. Kenyon: The reserves that will not be permissible in 1988, which we were able to claim in prior years, will be brought into income in 1988.

Senator Buckwold: I see. That is just for the year 1988, there is no back taxation.

Mr. Kenyon: I beg your pardon?

Senator Buckwold: There is no back taxation on the accumulated figures?

The Chairman: There is no opening up of the years 1987, 1986, 1985 and so forth? It is forward looking, not retrospective.

Mr. Kenyon: It is retrospective in the sense that our deductions in the future will be less as a result of the tax reform proposals. The part that will not be deductible in 1988 is, in effect, brought into income in 1988. I would say that there is a retrospective element to the reform proposals in that sense.

The Chairman: Except that you have the advantage in the taxes in the other years. They are not trying to recapture that with interest, which they could do if it was retroactive.

Mr. Kenyon: You are suggesting that they could go back and in effect reassess our previous years one by one?

The Chairman: For up to five years, yes. And they did not do that, did they?

Mr. Kenyon: No; they did not do that.

Senator Buckwold: Getting back to my original question, then, this new regime will be effective from 1988, which you say will reduce your capital in 1988 because of the extra taxation. Does that mean that you will operate at losses? To reduce your capital do you have to operate at a loss?

Mr. Kenyon: No. Well, the tax benefit associated with our reserve for contingencies was credited to capital in prior years. When that reserve becomes taxable in 1988, we will have to

[Traduction]

Le président: C'est là un écart très important quand on l'applique à la base.

M. Kenyon: Le pourcentage variera d'une institution financière à l'autre.

Le sénateur Buckwold: Pour un an seulement?

M. Kenyon: Oui, tout cela se produira en l'espace d'un an.

Le sénateur Buckwold: Et cela se poursuivra?

M. Kenyon: Non, il s'agira d'un coup unique. La question est en grande partie une question d'échéance, et nous aurons en fait à payer des impôts en 1988 sur les réserves que nous pouvons déduire par le passé et que nous ne pourrons plus déduire après la réforme.

Le sénateur Buckwold: Autrement dit, vous dites que les déductions auxquelles vous aviez droit par le passé devront être prises en compte dans votre revenu pour cette année et qu'elles deviendront ainsi imposables?

M. Kenyon: Les réserves qui ne seront plus déductibles à compter de 1988, alors qu'elles l'étaient par les années passées, seront prises en compte dans notre revenu pour 1988.

Le sénateur Buckwold: Je vois. Cela s'appliquera uniquement à compter de 1988; il n'y aura pas d'imposition rétroactive.

M. Kenyon: Pardon?

Le sénateur Buckwold: Il n'y aura pas d'imposition rétroactive sur les montants accumulés?

Le président: On ne reviendra pas sur les années 1987, 1986, 1985 et ainsi de suite? La réforme a un caractère prospectif, et non pas rétrospectif.

M. Kenyon: Elle est rétrospective en ce sens que nos déductions futures seront moins élevées. Les montants qui ne seront pas déductibles en 1988 devront être pris en compte dans notre revenu pour 1988. Ainsi, je dirais que les propositions de réforme ont aussi un caractère rétrospectif.

Le président: Oui, sauf que vous avez récolté des avantages fiscaux pour les autres années. On n'essaie pas de recouvrer ces sommes avec intérêt, ce que l'on pourrait faire si la réforme était rétroactive.

M. Kenyon: Vous voulez dire que l'on pourrait retourner en arrière et revoir chacune de nos années d'imposition antérieures?

Le président: On pourrait retourner en arrière sur cinq ans, oui. Et on ne l'a pas fait, n'est-ce pas?

M. Kenyon: Non, on ne l'a pas fait.

Le sénateur Buckwold: Alors, si je peux revenir à ma question initiale, ce nouveau régime entrera en vigueur en 1988, de sorte que, comme vous dites, vous aurez à payer des impôts supplémentaires qui réduiront votre capital en 1988. Cela veut-il dire que vous serez dans une situation déficitaire? Pour réduire votre capital, faut-il que vous soyez dans une situation déficitaire?

M. Kenyon: Non. Les avantages fiscaux attribuables à notre réserve pour éventualités ont été imputés au capital des années précédentes. Lorsque cette réserve deviendra imposable en

[Text]

reverse out the tax benefit that the banks received from capital. Moreover, to the extent that we have been able to claim tax deductions for specific provisions like guarantees in prior years, that benefit has flowed through our profit and loss and into capital. Therefore, when that becomes subject to a tax in 1988, that will be reversed out of capital as well.

Senator Buckwold: I am still trying to get it through my head. Would this affect your P and L, then?

The Chairman: They always did have, senator, strange ways of accounting in banks.

Senator Buckwold: I am well aware of their five-year averages, which they have not talked about, and all of these other things, but I am still not clear, and perhaps Mr. Drache will be able to tell us, on how this affects your statement—your profits and loss. Is it merely a charge against accumulated capital, your capital account?

Mr. Arthur Drache, Legal Counsel to the Committee: I cannot answer that question, senator.

Mr. Kenyon: The one-time effect in 1988 will be a charge against our capital; that is clear.

Senator Buckwold: Why would that not apply then in 1989?

Mr. Kenyon: Because the 1988 adjustment is a catch-up adjustment for the reserves that we have claimed in prior years that will not be deductible under the new system.

Senator Buckwold: But that will only affect the reserves that you have claimed for 1987. You said that they were not retroactive. This is where we are getting a bit confused.

Mr. David L. Burn, Member, Taxation Committee; Vice-President, Taxation, Bank of Montreal; The Canadian Bankers' Association: When we say that we have claimed them, that does not mean that we have claimed them in our tax returns, it just means that for book purposes we have taken the benefit of tax affecting those provisions.

The Chairman: In other words, you reduced your income by setting up reserves that, under the new regime, are not now subject to that kind of treatment, and you have to readjust your books to bring them into effect and to make them fit in with the new regime. Is that correct?

Mr. Kenyon: I specifically tried to avoid getting into the mechanics of the five-year averaging process and the so-called "tax deductible par transfer from retained earnings" to our appropriation for contingencies, because my experience is that that can sideline our discussions for an extensive period of time and you will not come out at the end of the discussion feeling much enlightened.

I would be happy if you would accept at face value my comment that our capital will be reduced in 1988, and I will be

[Traduction]

1988, il nous faudra déduire de notre capital l'équivalent des avantages fiscaux que nous en avons tirés. De même, dans la mesure où nous avons eu droit dans les années précédentes à des déductions fiscales pour des provisions particulières au titre de garanties de paiement, ces avantages se sont traduits à la fin par une augmentation de notre capital. Par conséquent, quand ces provisions deviendront imposables en 1988, il nous faudra également déduire une somme équivalente de notre capital.

Le sénateur Buckwold: J'ai encore du mal à comprendre. Cela influencerait-il alors sur vos résultats?

Le président: Les banques ont toujours eu des méthodes de comptabilité très particulières, sénateur.

Le sénateur Buckwold: Je sais bien qu'elles utilisent des moyennes quinquennales, dont elles ne nous ont pas parlé, et toutes sortes d'autres méthodes. Je ne suis pas encore sûr de comprendre. Peut-être M. Drache peut-il nous dire comment cela influe sur vos résultats, ou si le montant en question est simplement imputé au capital accumulé, c'est-à-dire à votre compte de capital?

M. Arthur Drache, conseiller juridique du Comité: Je ne peux pas répondre à cette question, sénateur.

M. Kenyon: L'effet, qui se fera sentir uniquement en 1988, se répercutera sur notre capital; cela ne fait aucun doute.

Le sénateur Buckwold: Pourquoi n'en serait-il pas ainsi pour 1989?

M. Kenyon: Parce que le rajustement de 1988 est une mesure de rattrapage qui vise les réserves que nous avons déduites au cours des années précédentes et qui ne seront plus déductibles sous le nouveau régime.

Le sénateur Buckwold: Mais seules les réserves que vous avez déduites en 1987 seront visées. Vous avez dit que les mesures n'étaient pas rétroactives. Voilà ce que nous avons du mal à comprendre.

M. David L. Burn, Membre du Comité de la fiscalité; vice-président, Fiscalité, Banque de Montréal; Association des banquiers canadiens: Lorsque nous employons le mot «déduites», nous ne voulons pas dire que nous les avons déduites dans nos déclarations d'impôts. Cela veut tout simplement dire que, aux fins de nos livres comptables, nous avons déduit les impôts au titre des provisions.

Le président: En d'autres termes, vous avez réduit votre revenu en établissant des réserves qui, en vertu du nouveau régime, ne sont pas assujetties au même traitement fiscal et vous devez rajuster vos livres pour qu'ils cadrent avec le nouveau régime. Est-ce exact?

M. Kenyon: J'ai spécialement essayé d'éviter de parler de la moyenne sur cinq ans et de la «déductibilité fiscale des virements à la RTP» c'est-à-dire les sommes virées des bénéfices non distribués aux réserves pour éventualités, parce que je sais que cela peut monopoliser nos discussions pendant très longtemps de sorte que vous ne serez pas plus éclairés à la fin de celles-ci.

J'aimerais que vous acceptiez, au pied de la lettre, le fait que notre capital sera réduit en 1988. Je serai heureux de vous

[Text]

happy to discuss with Mr. Drache how that will occur so that he can vouch for our testimony on this issue, if that is acceptable to you.

The Chairman: One of the things bothering us is your statement that it has retroactive application. You are saying that it has retrospective application; but if you did not accept it—if you are not opening up your tax years back beyond 1988—how can it have retrospective application?

Senator Buckwold: That is exactly what I am trying to get at. I do not follow that.

The Chairman: I do not follow it either, because, as the witness has said, they could have opened up for five years back because your taxes are subject to reassessment in a five-year period, are they not?

Mr. Kenyon: Revenue Canada can go back—I believe it is four years now.

The Chairman: It is four, is it? But they did not do that under these proposals.

Mr. Kenyon: No. It would be unusual under new legislation for it to be retrospective in that sense.

The Chairman: We certainly think that about other things, but they have done it in other areas. This government is not beyond having retrospective legislation and having retroactive effect, even though it is adverse to an interest.

Mr. Kenyon: Let me give you a fairly simple example. Say that we have a loan on our books that is worth \$1,000. In 1985 we set up a specific provision against that loan for \$100. That \$100 is a deduction in 1985, if we avoid any discussion about the five-year mechanics. In 1988, under tax reform, that \$100 will not be deductible. So we have carried a reduction of our \$1,000 loan, the reserve, for \$100 on our books from 1985 to the end of 1987. In 1988 tax reform says that that \$100 gets reversed into income.

The Chairman: But if you wrote that off in 1986, then you would not have the problem.

Mr. Kenyon: That's correct.

The Chairman: So that it is only changing the contingencies that you have put into your books to reduce your taxes in past years, and in that respect it is not retroactive because the impact has not hit you yet. When it does hit you, you will be able to take it off. Is that right, Mr. Kenyon?

Mr. Kenyon: The specific provision that we set up reflects a loss in the value of the loan in the year that it was set up, so that in that respect we believe that we have been hit by a loss.

The Chairman: But it is only a contingency because you have not written that loan off. You are still trying to collect the full amount.

Mr. Kenyon: That's correct.

[Traduction]

expliquer, avec M. Drache, comment cela se produira pour qu'il puisse confirmer nos propos à ce sujet, si vous êtes d'accord.

Le président: Il y a une chose qui me gêne dans votre déclaration. Vous dites que la réforme a un effet rétroactif. Or, si vous ne l'acceptez pas—si vous ne revenez pas en arrière après 1988—comment pouvez-vous dire qu'elle a un effet rétroactif?

Le sénateur Buckwold: C'est exactement là où je veux en venir. Je ne comprends pas.

Le président: Je ne comprends pas moi non plus. Comme le témoin l'a dit, ils auraient pu revenir cinq ans en arrière parce que vos impôts font l'objet d'une réévaluation tous les cinq ans, n'est-ce pas?

M. Kenyon: Revenu Canada peut revenir, je crois, quatre ans en arrière.

Le président: Vous dites quatre ans, mais ils ne l'ont pas fait en vertu de ces propositions.

M. Kenyon: Non. Il ne serait pas normal que de nouvelles mesures aient un effet rétroactif.

Le président: Nous partageons le même avis sous bien d'autres rapports mais ils l'ont fait dans d'autres domaines. Le présent gouvernement n'hésite pas à adopter des lois à effet rétroactif, même si elles sont contraires à des intérêts quelconques.

M. Kenyon: Permettez-moi de vous donner un exemple assez simple. Supposons que nous ayons consigné dans nos livres un prêt de 1 000 \$. Nous avons établi, en 1985, une provision particulière de 100 \$ pour ce prêt. Cette somme a été déduite en 1985—si nous évitons toute discussion sur la formule de 5 ans. En 1988, ces 100 \$ ne pourraient être déduits en vertu du régime fiscal. La déduction sur notre prêt de 1 000 \$, c'est-à-dire la réserve de 100 \$, a donc été consignée dans nos livres de 1985 jusqu'à la fin de 1987. La réforme fiscale dit que les 100 \$ seront compris dans nos revenus de 1988.

Le président: Mais si vous les aviez radiés en 1986, vous n'auriez pas de problème.

M. Kenyon: C'est vrai.

Le président: Ce qui veut dire qu'elle n'influe que sur les éventualités que vous avez consignées dans vos livres pour réduire vos impôts dans les années passées. Elle n'a pas, à cet égard, d'effet rétroactif parce que vous n'en avez pas encore subi les effets. Une fois que cela se produira, vous pourrez la radier. Est-ce exact, monsieur Kenyon?

M. Kenyon: La provision particulière que nous avons établie reflète la baisse de la valeur du prêt qui a été enregistrée l'année où la réserve a été constituée. Nous pouvons donc affirmer, à cet égard, que nous avons subi une perte.

Le président: Mais il ne s'agit que d'une éventualité parce que vous n'avez pas radié le prêt. Vous essayez toujours d'en récupérer le plein montant.

M. Kenyon: C'est exact.

[Text]

The Chairman: When you do not collect the full amount, the amount that you do not collect becomes specific and there is a charge when you lose it against income. Is that not correct?

Mr. Kenyon: When we determine that there are no other steps that we can take to collect that loan, we generally write it off; that is correct.

The Chairman: And it then becomes a charge against income.

Mr. Kenyon: If there was no previous specific provision set up against it, it becomes a charge.

Senator Buckwold: All right; it was already in the reserve.

The Chairman: No, but after you adjust the provision for contingencies, that changes the impact of the contingency application and makes it a positive one only.

Mr. Kenyon: You are looking forward now under tax reform?

The Chairman: Yes.

Mr. Kenyon: Yes.

The Chairman: I am also saying that if you have not taken the loss, specifically, prior to 1988, in 1988 those contingencies are taken out of your books and taken out of your capital until such time as they become actual losses. So that there is not retrospective application in the normal sense. What they have done is changed the way that you do your accounting; is that not correct?

Mr. Burn: No.

Mr. Kenyon: The effect of the change in the tax provision is to cause us to change the way we do our accounting, yes, but there is a real impact on our tax position. We will wind up paying taxes sooner, as an industry, as a result of that tax reform change.

The Chairman: Oh, yes; and maybe you should always have been paying them sooner. That is another proposition, that you should have been paying them sooner.

Mr. Kenyon: In terms of my opening comments, I identified that the major reason we were small payers of income tax was the result of our holdings of tax exempt loan substitutes.

The Chairman: That is one reason, but here is another one: the setting up of contingencies.

Senator Buckwold: Let us come back again, if you will allow me, Mr. Chairman, to my question, because it is important to visualize this complicated write-off procedure.

We will not get into five-year averages and these other kinds of things, but in the example that you used you had a loan for \$1,000 and you put in a reserve of \$100, thinking that there was a possible loss. Let us say that your first write-off was in 1985 and that you wrote off \$100; in 1986 you wrote off another \$100; and in 1987 you again wrote off \$100. In 1988, would you then have to reverse the whole \$300 or just the \$100? I am trying to bring in this retrospective aspect. Are you going to have to reverse the whole reserve that you have put on that account or just the reserve which relates to one year?

[Traduction]

Le président: Lorsque vous ne récupérez pas le plein montant, ce montant se transforme en provision particulière qui est ensuite imputée au revenu. Est-ce exact?

M. Kenyon: Lorsque nous arrivons à la conclusion qu'il n'y a pas d'autre moyen de recouvrer ce prêt, en général, nous le radions. C'est exact.

Le président: Il est ensuite imputé au revenu.

M. Kenyon: Si aucune provision particulière n'a été établie, oui.

Le sénateur Buckwold: Très bien. Ce montant était déjà inclus dans la réserve.

Le président: Non, mais une fois que vous rajustez la réserve pour éventualités, l'impact sur celle-ci est exclusivement positif.

M. Kenyon: Vous parlez de ce qui arriverait si la réforme fiscale était en vigueur?

Le président: Oui.

M. Kenyon: Oui.

Le président: Si vous n'avez pas déduit cette perte avant 1988, les réserves pour éventualités sont supprimées de vos livres comptables et de votre capital jusqu'à ce qu'elles deviennent des pertes réelles. Il n'y a donc pas d'effet rétroactif. Ce qu'ils ont fait, c'est changer vos méthodes comptables, n'est-ce pas?

M. Burn: Non.

M. Kenyon: Les changements apportés au régime fiscale influent sur nos méthodes comptables mais aussi sur notre situation fiscale. Nous devons payer nos impôts beaucoup plus tôt, comme une industrie, par suite de la réforme fiscale.

Le président: Oh oui. Vous auriez peut-être toujours dû les payer plus tôt. C'est ce qui est proposé.

M. Kenyon: Dans ma déclaration préliminaire, j'ai expliqué que c'est en raison des substituts de prêts exempts d'impôts que nous payons si peu d'impôts.

Le président: C'est une des raisons, mais il y en a une autre: l'établissement de réserves pour éventualités.

Le sénateur Buckwold: J'aimerais revenir, si vous me le permettez, monsieur le président, à ma question parce que je crois qu'il est important de bien comprendre cette procédure compliquée de radiation des dettes.

Nous éviterons de parler des moyennes sur cinq ans et autres choses de ce genre. Mais dans l'exemple que vous avez donné, vous aviez un prêt de 1 000 \$ pour lequel vous avez constitué une réserve de 100 \$, pensant qu'il pourrait y avoir perte. Supposons que votre première année d'amortissement est 1985 et que vous radiez la somme de 100 \$. En 1986, vous radiez encore 100 \$, et en 1987, 100 \$ de plus. Devrez-vous, en 1988, transférer la totalité des 300 \$ ou 100 \$? J'essaie de voir quel impact l'effet rétroactif peut avoir. Devrez-vous réduire la

[Text]

Mr. Kenyon: I used a very simplistic example.

Senator Buckwold: I am also using a simplistic example, but it is also a realistic one.

The Chairman: Forget about the five-year averaging.

Senator Buckwold: Let us assume that, like any other business, you have built up this reserve. I run a business; if we have an account which is in doubt, we might reserve half of it one year and in the next year we might raise that to 75 per cent. Banks do the same thing. I am asking a simple question; are they going to wipe out that reserve that you have built up or will they wipe out only the last year? We are getting into this retrospective business and I am not clear on it.

Mr. Kenyon: With respect to the reserves against our loan losses, a prescribed percentage of that specific provision will be brought into income in 1988. In your example of a \$300 loan loss reserve against a particular loan, a percentage—say 10 per cent, for example—of that \$300 would be brought into the bank's income in 1988. I do not know what rate the Department of Finance is going to fix, but it may be 10 per cent.

Senator Buckwold: This is a new angle.

The Chairman: I think that is what he said right at the beginning. If in the year 1988 you collected only \$700 on the \$1,000 and had to write off \$300, then you would be able to charge that whole \$300 in 1988 against income; is that correct?

Mr. Kenyon: If we had not had a specific provision against that loan for that, that \$300 would be charged against taxable income in 1988. If we had a specific provision set up, the loss would be charged, in effect, to the specific provision.

The Chairman: You would come out even because, in the next year, you would take the \$300 against income and it would never be in your capital. The problem arises because of the flow through in banks' accounting of contingencies into capital. Now, in terms of a percentage of those, Revenue Canada can say that they are not going to allow you to carry that high a percentage of reserves. Is that the problem?

Mr. Burn: That is moving on to another problem.

I would like to get back to the issue of the hit to capital which will take place in 1988. I should emphasize that we are already into 1988 in our industry. November 1 was the start of the year. We are into the new system, albeit that we are not fully aware of all the rules as yet. Our friends south of the border, in a similar circumstance, decided to implement tax reform on the basis of years beginning after December 31 rather than as we have done it, which is year's ending in a certain period which actually brings the banking industry, perhaps deliberately, into the net a fiscal year earlier.

[Traduction]

totalité de la réserve que vous avez portée à ce compte ou seulement la réserve qui a trait à une année?

M. Kenyon: J'ai utilisé un exemple très simple.

Le sénateur Buckwold: J'utilise aussi un exemple très simple mais qui est réaliste.

Le président: Ne parlons plus de la moyenne sur cinq ans.

Le sénateur Buckwold: Supposons que, comme toute autre entreprise, vous ayez établi cette réserve. J'exploite une entreprise et si nous avons une créance douteuse nous pouvons décider de constituer une provision de 50 p. 100 cette année et de 75 p. 100 l'année suivante. Les banques font la même chose. Ma question est très simple: vont-ils annuler la provision que vous avez établie ou seulement le montant qui a trait à la dernière année? C'est ici que l'effet rétroactif entre en jeu et j'ai beaucoup de mal à comprendre l'impact qu'il peut avoir.

M. Kenyon: En ce qui concerne les provisions particulières qui ont trait aux pertes sur prêts, un pourcentage précis de cette provision sera inclus dans le revenu en 1988. Dans l'exemple que vous citez, vous avez une réserve pour pertes sur prêts de 300 \$. Dix p. 100 de ces 300 \$ seront compris dans le revenu de la banque en 1988. Je ne connais pas le taux qu'établira le ministère des Finances, mais il se peut qu'il soit de 10 p. 100.

Le sénateur Buckwold: Il s'agit là d'une nouvelle façon d'analyser la question.

Le président: C'est ce qu'il dit depuis le début. Si, en 1988, vous n'avez récupéré que 700 \$ sur le prêt de 1 000 \$ et que vous avez été obligé de radier la somme de 300 \$, vous pourriez déduire ces 300 \$ de votre revenu en 1988, n'est-ce pas?

M. Kenyon: Si nous n'avions pas constitué une provision particulière pour ce prêt, le montant de 300 \$ serait déduit du revenu imposable en 1988. Mais si nous avions établi une provision particulière, la perte serait, en fait, imputée à la provision en question.

Le président: Vous ne feriez ni pertes ni profits, parce que, l'année suivante, vous pourriez déduire les 300 \$ de votre revenu de sorte que ce montant ne serait jamais calculé dans votre capital. Le problème vient du fait que les banques traitent les éventualités comme du capital. Maintenant, il se peut que Revenu Canada ne permette pas que vos réserves soient si élevées. Est-ce là le problème?

M. Burn: Non, ça c'est un autre problème.

Je voudrais revenir à la question de la réduction du capital en 1988. Je voudrais vous signaler que notre industrie se trouve déjà dans l'exercice financier 1988, qui débute le 1^{er} novembre. Nous opérons déjà sous le nouveau régime, bien que nous ne connaissions pas encore très bien toutes les règles. Dans un cas analogue, les États-Unis ont décidé d'appliquer la réforme fiscale en faisant commencer l'année après le 31 décembre, contrairement à la façon dont nous procédons, l'année se terminant à une certaine période, ce qui fait qu'en réalité le secteur bancaire, peut-être délibérément, est imposé une année financière plus tôt.

[Text]

The point I should make in terms of the hit to capital is that there was an account which we enjoyed called the "Tax Allowed Appropriations Account." That dealt with, in effect, tax allowable deductions which are allowed to banks and have been allowed in the past. Under tax reform, that particular provision is to be reversed into income. Certainly, in the case of the Bank of Montreal, at the end of 1986, our number in that account was something of the order \$360 million.

Tax reform would, therefore, bring into income that number. That is not cash tax, because our operating losses are still sufficient to ensure that there is no current cash tax in 1988. We have tax-effected the benefit of that transfer from retained earnings into the tax-allowed appropriations account over past years. We now have to reverse that and, therefore, the hit to our capital will be something of the order of \$150 million or \$200 million.

There is transitional relief under tax reform but it will probably not apply to any of the banks because of the technicalities of the situation. Again, the U.S. permitted the recapture of excess general reserves, and so on, over a four-year period. After having conversations with the Department of Finance, I do not believe that that will be applicable in our case, so there will be a very quick hit to capital at a period in time when that is something which should be avoided, particularly if there is not a cash-flow impact in terms of cash receipts to the government.

Senator Buckwold: Personally, I have a great deal of sympathy with what the general effect will be. We are trying to go through the mechanics of the situation and I am not quite sure if I yet understand what you are saying. Perhaps, Mr. Drache will clear that up in due course.

The Chairman: Am I correct that there is no cash flow to the government as a result of this?

Mr. Burn: Not immediately. Obviously, it is brought forward substantially by reducing that amount of tax loss carry-forward hangover.

The Chairman: But so far as it is a revenue matter, it does not affect government revenues in the year 1988 or in the period immediately in prospect, is that correct?

Mr. Burn: Correct.

Senator Buckwold: Do you mean that there would be no cash payment because of the losses that are showing?

The Chairman: That is the case because of the write-downs.

Senator Buckwold: Is it because of the write-offs?

The Chairman: It would be as a result of the developing country loans that were allowed and various things that were given to the banks in recent months.

Mr. Burn: In actual fact, there have been substantial loss experiences, as you are all aware, since the last recession in Canada. They are only now flowing through in many of the banks' provisions as they finally determine what recoveries and so on are due. Of course, the oil and gas sector created yet another problem for us a couple of years ago.

[Traduction]

La remarque que je devrais faire au sujet de la réduction du capital, c'est qu'il existait un compte que nous aimions, appelé: compte d'affectations permises et qui portait en effet sur les déductions autrefois permises aux banques. En vertu de la réforme fiscale, cette provision particulière doit être virée au revenu. Dans le cas de la Banque de Montréal, à la fin de 1986, le montant que nous avions dans ce compte s'élevait à environ 360 millions de dollars.

Avec la réforme fiscale, ce montant serait donc viré au revenu. Il ne s'agit pas d'un impôt sur les liquidités, car nos pertes d'exploitation sont encore suffisantes pour qu'il n'y ait aucun impôt sur les liquidités en 1988. Au cours des dernières années, nous avons viré cette somme des bénéfices non distribués au compte d'affectations permises. Nous devons maintenant réduire ce compte et notre capital en sera donc réduit d'environ 150 ou 200 millions de dollars.

La réforme fiscale prévoit un allègement transitoire, mais il ne s'appliquerait probablement à aucune des banques, en raison des technicalités que cela comporte. Encore une fois, les États-Unis ont permis d'étaler les réserves générales excédentaires sur une période de quatre ans. M'étant entretenu avec des représentants du ministère des Finances, je ne crois pas que cela s'appliquera dans notre cas, de sorte que le capital sera réduit très rapidement à un moment où il faudrait l'éviter, surtout si le gouvernement n'en retire pas des recettes en espèces.

Le sénateur Buckwold: Personnellement, je m'associe beaucoup aux conséquences générales de cette situation. Nous tentons d'en étudier les détails, mais je ne suis pas certain de bien comprendre ce que vous dites. Peut-être M. Drache pourra-t-il nous donner des éclaircissements en temps opportun.

Le président: Est-il vrai que le gouvernement n'en retirera pas de recettes?

M. Burn: Pas immédiatement. De toute évidence, les recettes sont reportées prospectivement parce qu'on réduit le montant des pertes imposables.

Le président: Mais puisqu'il s'agit de recettes, cela n'affecte pas les recettes du gouvernement pendant l'année 1988 ou pendant la période immédiatement visée, n'est-ce pas?

M. Burn: C'est exact.

Le sénateur Buckwold: Voulez-vous dire qu'il n'y aura aucun paiement en espèces en raison des pertes déclarées?

Le président: En raison des radiations.

Le sénateur Buckwold: Est-ce en raison des radiations?

Le président: Ce serait en raison des prêts consentis aux pays en développement et de diverses choses accordées aux banques ces derniers mois.

M. Burn: En réalité, il y a eu des pertes considérables, comme vous le savez tous, depuis la dernière récession qui a eu lieu au Canada. Ce n'est que maintenant que ces pertes figurent dans bon nombre des provisions constituées par les banques, à mesure que nous déterminons enfin les montants à recouvrer. Bien entendu, le secteur pétrolier et gazier nous a également causé un problème il y a quelques années.

[Text]

It should be emphasized that the main reason banks are not currently paying tax is that we are losing money. In 1987, when you look at the impact of that one-time provision, which was effective in the summer, you will find that, according to the press at the time—and we are only now in the process of getting our annual results out—the speculation was that only one of the Canadian banks would actually be profitable this year.

The Chairman: You were given the right to make that a loss carry-forward so that will carry on in the immediate future; is that correct?

Mr. Burn: Yes.

The Chairman: As I understand it, with the exception of the TD bank, banks will not be in a taxable position for a couple of years or so; is that correct?

Mr. Burn: We polled each other just last week. You mentioned one bank and I think it is fair to say that of the Big Five, four think they may pay cash taxes in 1988. Certainly, all of us expect, by the end of 1989, which is not very far away now, to be paying cash taxes. That is taking into effect the special one-time provision that we just discussed. It is also recognizing the fact that the tax exempt securities, which we focused on earlier in this presentation, are rapidly running up. The Bank of Montreal's portfolio is probably 50 per cent today of what it was just a year ago.

The Chairman: Is that preferred shares?

Mr. Burn: Yes.

The Chairman: Is that over ten years?

Senator Buckwold: I think it is over 12 years.

Mr. Burn: If you give us another two years, there will be none left except for the odd financial hardship situation.

The Chairman: We interrupted you, Mr. Kenyon.

Mr. Kenyon: I think we left off at the reserve for contingencies. In respect of the specific provisions we have set up against loans, the Department of Finance proposals are that the prescribed percentage of those reserves will be disallowed. They have the perception that banks have over-provided in previous years and that, as a consequence, a proportion of our specific provisions should be disallowed for tax purposes.

I believe that this is also partially in recognition of their perception that Revenue Canada would have a hard time reviewing the specific provisions which have been claimed by banks and being in a position to conclude whether or not the reserves were reasonable. That is, I believe, in part, simply because of the substantial volume of loans and specific provisions set up against those loans that we have on our books.

We do not agree with their perception that the specific provisions have been excessive in prior years. We go through a very careful exercise each year of reviewing specific loans with

[Traduction]

Il faut souligner que la principale raison pour laquelle les banques ne paient pas d'impôts actuellement, c'est qu'elles perdent de l'argent. En 1987, quand on examine les répercussions de cette provision ponctuelle, qui était en vigueur pendant l'été, on constate que—et ce n'est que maintenant que nous publions nos résultats annuels—la presse prédisait que seulement une des banques canadiennes serait effectivement rentable cette année.

Le président: On vous a autorisés à reporter ces pertes sur les années ultérieures immédiates, n'est-ce pas?

M. Burn: C'est exact.

Le président: Si je comprends bien, à l'exception de la Banque TD, les banques ne seront pas imposées avant deux ou trois ans, n'est-ce pas?

M. Burn: Nous avons effectué, entre banques, des sondages à ce sujet la semaine dernière. Vous avez mentionné une banque, et je pense qu'il est juste de dire que, sur les cinq grandes banques, quatre estiment qu'elles paieront peut-être des impôts sur leurs liquidités en 1988. Il est certain que nous nous attendons tous, d'ici 1989, année qui n'est pas très lointaine, à payer des impôts sur nos liquidités. On tient compte ici de la provision spéciale ponctuelle dont nous venons de discuter. On reconnaît également le fait que les titres en franchise d'impôt, dont nous avons parlé plus tôt, s'épuisent rapidement. Le portefeuille de la Banque de Montréal représente probablement la moitié de ce qu'il valait il y a seulement un an.

Le président: Parlez-vous d'actions privilégiées?

M. Burn: Oui.

Le président: Sur dix ans?

Le sénateur Buckwold: Je pense que c'est sur douze ans.

M. Burn: Si vous nous accordez deux autres années, il n'en restera rien, sauf une situation financière difficile.

Le président: Nous vous avons interrompu, monsieur Kenyon.

M. Kenyon: Je pense que nous parlions de la réserve pour éventualités. En ce qui concerne les provisions particulières que nous avons constituées à l'égard des prêts, les propositions du ministère des Finances veulent qu'on ne permette pas de déduire un pourcentage prescrit de ces réserves. Le Ministère a l'impression que les banques ont accumulé des réserves exagérées les années précédentes et que, par conséquent, il faudrait éliminer la possibilité de déduire aux fins de l'impôt une partie de nos provisions particulières.

Je crois qu'on reconnaît également en partie que le Ministère estime que Revenu Canada aurait de la difficulté à examiner les provisions particulières pour lesquelles les banques ont demandé une déduction et à déterminer si les réserves étaient raisonnables ou non. Je crois que cela tient simplement en partie à la quantité considérable de prêts et de provisions particulières que nous avons constituées à l'égard de ces prêts, et qui figurent dans nos livres.

Nous ne sommes pas d'accord avec le Ministère pour dire que les provisions particulières ont été exagérées pendant les années précédentes. Chaque année, nous examinons très

[Text]

a view to establishing their value at the time that we cut our financial statements. We have had no advantage, in the past five or ten years, in claiming an excess provision with respect to loan losses because, for the reasons we noted before, we had an ample amount of deductions in the form of our funding costs and our loan substitutes. With respect to that particular provision, we recommend that the proposal be removed.

The Chairman: The effect of the removal of it would be to extend the period in which banks would not pay any taxes?

Mr. Kenyon: I do not believe that would be fair to say. I believe that even if it were to be removed, we would still be paying taxes by the end of 1989.

The Chairman: Not to the same extent, however; let me put it that way.

Mr. Kenyon: To a lesser extent, yes.

Senator Anderson: If they are going to disallow a certain percentage, would you, perhaps, be able to take more depreciation or more write-off?

Mr. Burn: That suggestion has been made. It is ironic that the system could encourage us to write off a debt as opposed to making a provision. With a write-off there would be no prescribed recovery rate, whereas with a specific provision, there would be.

There is sufficient pressure on all of our account managers to ensure that they maximize their particular contribution to earnings that they would not be at all receptive to writing off more or providing for more against one of their particular accounts than is reasonable. This fallacy I have noticed in testimony before the Commons finance committee, where an allusion was made to averaging earnings of banks over a period so that there were no peaks and valleys. A way of doing this would be through the manipulation of provisions for losses. If that ever happened, it was certainly before my 20 years in banking commenced, I assure you.

The Chairman: When you have big profits, are you more inclined to take more reserves for losses?

Mr. Burn: Knowing the process we go through, I do not think it would make any difference.

Mr. Kenyon: Especially when you consider that because of the five-year averaging process, any attempt to reduce profits through the provisioning process is, in effect, cut by a quarter or a fifth. As I mentioned earlier, there has been no real tax advantage to us through overprovisioning because we did not need the deductions for tax purposes, anyway.

The Chairman: There is the real reason: You don't need them. But when you will need them, let me put it that way, will not that change your attitude somewhat?

[Traduction]

sérieusement les prêts particulières afin d'établir leur valeur au moment où nous réduisons nos états financiers. Nous n'avons eu aucun avantage, au cours des cinq ou dix dernières années, à demander une déductions pour une provision excédentaire à l'égard de pertes sur prêts car, pour les raisons que nous avons mentionnées plus tôt, nous avons eu un montant considérable de déductions pour nos frais de financement et nos formules de remplacement de prêts. Nous recommandons donc qu'on supprime la proposition concernant cette proposition en particulier.

Le président: Cette suppression aurait-elle pour effet d'étendre la période pendant laquelle les banques ne paieraient pas d'impôts?

M. Kenyon: Je ne crois pas qu'il serait juste de s'exprimer ainsi. Je pense que même si on la supprimait, nous payerions encore des impôts d'ici la fin de 1989.

Le président: Mais pas dans la même mesure, si vous me permettez de m'exprimer ainsi.

M. Kenyon: Dans une moindre mesure, oui.

Le sénateur Anderson: Si on ne vous permet pas de déduire un certain pourcentage, pourriez-vous peut-être être autorisés à plus de déductions pour amortissement ou pour radiations?

M. Burn: On a fait cette suggestion. Il est paradoxal que le système pourrait nous encourager à radier une dette plutôt qu'à constituer une provision. Avec une radiation, il n'y aurait aucun taux prescrit de recouvrement, alors qu'avec une provision particulière, il y en aurait un.

On exerce suffisamment de pressions sur nos directeurs des comptes pour qu'ils maximisent leur contribution particulière aux bénéfices, de sorte qu'ils ne seraient vraiment pas d'accord pour radier un plus grand nombre de créances ou pour constituer des provisions exagérées dans un de leurs comptes en particulier. J'ai remarqué ce sophisme au cours d'un témoignage devant le Comité permanent des finances de la Chambre des communes, où l'on a fait allusion à l'étalement des bénéfices des banques sur une certaine période, afin qu'il n'y ait pas trop de fluctuations. Une façon de le faire serait de consacrer des provisions pour pertes. Si cela s'est déjà produit, je puis vous assurer que c'était avant mes débuts dans le secteur bancaire, il y a 20 ans.

Le président: Quand vous réalisez de gros bénéfices, êtes-vous plus enclins à constituer davantage de réserves pour pertes?

M. Burn: Connaissant le processus que nous suivons, je ne crois pas que cela fasse une différence.

M. Kenyon: Surtout si vous considérez qu'en raison du processus d'étalement sur cinq ans, toute tentative de réduire les bénéfices au moyen du processus de constitution de provisions, est réduite du quart ou du cinquième. Comme je l'ai dit plus tôt, nous n'avons aucun avantage, sur le plan fiscal, à constituer des provisions excessives, parce que de toute façon nous n'avions pas besoin des déductions aux fins d'impôt.

Le président: C'est là la vraie raison: Vous n'en avez pas besoin. Mais quand vous en aurez besoin, ne changerez-vous pas d'attitude?

[Text]

Mr. Burn: It might change ours as tax directors. It would not change the business within our corporations.

The Chairman: Oh, you fellows have a lot more force in business decisions than you think. Some of us here have been in business, too, you know; we listen to our tax advisors.

Senator Anderson: Perhaps it would be easier to take an optimistic rather than a pessimistic look at your accounts. To me, there is quite a bit of leeway.

The Chairman: Would you proceed, Mr. Kenyon? I think we have your point.

Mr. Kenyon: There is one other point I wanted to make on the prescribed rate concept and that is it is being applied only to financial institutions. No other industrial sector is going to have its accounts receivable reduced by a prescribed percentage. If one of the principles underlying tax reform is a level playing field and equity amongst taxpayers, we believe that it is inappropriate that we should be subject to a prescribed rate disallowance when nobody else is. As I say, we do not share the statistical perception that we have overprovided. Therefore, the combination of the lack of fairness and the lack of statistical support for their position suggests that that particular proposal should be removed from the tax reform.

Senator Buckwold: Perhaps we could spend a minute on the matter of overproviding.

The Chairman: Mr. Kenyon, just to put your last remark in focus with respect to what you said earlier, you are still very much in favour of action taken in tax reform to reduce the deficit, are you not?

Mr. Kenyon: That is correct.

The Chairman: Both this year and next year, I presume. The effect of what you have just said is to postpone or to lessen, to some degree, the banks' payment of taxes. Therefore, if the revenue is going to be reduced by what you have suggested, tell me where Revenue Canada is going to get the money.

Mr. Kenyon: We indicated in our testimony that we will become substantial payers of cash taxes as a result of the run-down of our after-tax instruments.

The Chairman: Yes, but that has nothing to do with tax reform. That has to do with the change in the focus of how people are going to be able to finance. That is a decision made some years ago that is catching up to you. The effect of this and the five-year projections, however, would be thrown off by removing this provision against your reserves. That is correct, is it not?

Mr. Kenyon: It would be reduced somewhat. I do not know what numbers the Department of Finance included in its statistics for the purposes of forecasting the tax flow from the financial services sector.

[Traduction]

M. Burn: Nous changerons peut-être d'attitude en tant que directeurs fiscaux, mais cela ne changera rien à nos activités internes.

Le président: Vous avez beaucoup plus d'influence sur les décisions commerciales que vous ne le pensez. Certains d'entre nous ont également été dans les affaires, vous savez; nous écoutons nos conseillers en fiscalité.

Le sénateur Anderson: Peut-être serait-il plus facile d'envisager vos comptes d'un œil optimiste plutôt que pessimiste. À mon avis, vous avez beaucoup de latitude.

Le président: Voulez-vous poursuivre, monsieur Kenyon? Je pense que nous avons saisi votre point de vue.

M. Kenyon: Je voulais faire une autre remarque au sujet du principe du taux prescrit, en ce sens qu'il ne s'applique qu'aux institutions financières. Les comptes recevables de tous les autres secteurs ne seront pas réduits selon un pourcentage prescrit. Si un des principes qui sous-tendent la réforme fiscale consiste à établir des règles du jeu uniformes et à favoriser l'équité parmi les contribuables, nous estimons qu'il est inacceptable d'être assujettis à un taux prescrit, alors que tous les autres secteurs ne le sont pas. Je le répète, nous ne sommes pas d'accord avec ceux qui estiment que nos provisions sont exagérées. Par conséquent, l'absence d'équité, conjuguée à l'absence de données statistiques pour étayer ce point de vue, donne tout lieu de croire que cette proposition devrait être supprimée de la réforme fiscale.

Le sénateur Buckwold: Peut-être devrions-nous nous attarder quelques instants sur la question des réserves excessives.

Le président: Monsieur Kenyon, afin de placer votre dernière observation dans le contexte des propos que vous avez tenus plus tôt, n'est-il pas vrai que vous êtes toujours très en faveur des mesures prises dans la réforme fiscale pour réduire le déficit?

M. Kenyon: C'est exact.

Le président: Cette année et l'année prochaine, je suppose. Ce que vous venez tout juste de dire aurait pour effet de différer ou de diminuer, jusqu'à un certain point, les impôts des banques. Par conséquent, si les recettes diminuaient autant que vous l'avez laissé entendre, dites-moi comment Revenu Canada trouvera de l'argent.

M. Kenyon: Nous avons dit que nous payerons de forts impôts sur nos liquidités en raison de la diminution de nos instruments fiscaux après impôt.

Le président: Mais cela n'a rien à voir avec la réforme fiscale. Cela tient plutôt à la façon dont les gens pourront obtenir du financement. C'est une décision qui a été prise il y a quelques années mais qui vous affecte maintenant. Cette conséquence et les prévisions sur cinq ans seront cependant faussées par la suppression de la disposition relative à vos réserves.

M. Kenyon: Il y aura une certaine diminution. Je ne sais pas quels sont les chiffres qu'a utilisés le ministère des Finances dans ses statistiques pour déterminer le montant des impôts qu'il percevra des institutions financières.

[Text]

Mr. Chairman, I suppose I am troubled by the concept that financial institutions should be penalized under tax reform because they acted as effective agents of government policy in the past. I think that is what is being suggested here, that we should pay an extra amount to make us more taxable than we would otherwise have been.

The Chairman: No, I think the probable reason is that the financial institutions would use people's money on a highly leveraged basis where an ordinary business uses its own or its shareholders money. You use other people's money and work with it, and I refer not only to banks but to all financial institutions. They all work this way and they are in a different class of business. The philosophy is that for that reason, perhaps they should draw a different type of tax. It is not a question of fairness or unfairness. It is a matter of treating businesses in accordance with the kind of business they do.

Mr. Burn: Generally accepted accounting principles, of course, are what we would all like to see taxable income based upon. Here is a marked difference from a separate principle, a determination of what is a specific deductible expense.

The Chairman: But really, that never was the basis of tax returns, come on. Generally accepted accounting principles and tax filings have been different from time immemorial.

Mr. Burn: One of the objectives of tax reform, however, is to move towards that consistency.

The Chairman: Maybe; in any event, I think we have your point.

Senator Buckwold: I was going to ask about the concept that you have overprovided. Keep in mind what we learned, that there will be immense, almost disastrous write-offs because of Third World country loans. We will see the impact of that in your statements of October 31 and will see a further impact, I presume, next year. Would that not counterbalance what they are doing in this regard insofar as your tax impact is concerned? In other words, you will have so much write-off coming up in the next year or two that I cannot see that it will make any particular difference on the amount of money you are going to pay the government.

Mr. Burn: We would certainly like to think that we have reached the point of no further provisions on those loans; but obviously history will tell us.

Senator Buckwold: I am suggesting that there will be further provisions.

Mr. Burn: To that extent if we are incurring losses, then, yes, the very nature of an income tax says that we will not pay any tax until such time as we are profitable. Yes, our business is the relending of other people's money, in a sense, but nevertheless no matter what your business is, if you go for several years and you are not making any profit, then you are not expected to pay any income tax. That does seem to be a focus at the moment on our industry, and we think that we have outlined adequately the reasons why we are not currently paying any taxes. The question obviously is repeatedly raised.

[Traduction]

Monsieur le président, je suis probablement contrarié par l'idée que les institutions financières devraient être pénalisées au moyen de la réforme fiscale, parce qu'elles ont toujours été, dans le passé, des agents efficaces de la politique du gouvernement. Je pense qu'on laisse justement entendre que nous devrions payer plus d'impôts.

Le président: C'est probablement dû au fait que les institutions financières se servent de l'argent d'un vaste secteur de la population, alors que les autres institutions commerciales utilisent le leur ou celui de leurs actionnaires. Les banques, comme les autres institutions financières, utilisent l'argent des autres. Ce sont donc des entreprises commerciales d'un type différent. C'est vraisemblablement pour cette raison qu'on estime que leur fiscalisation devrait être différente. Ce n'est pas une question d'équité ou d'injustice. On vise plutôt à traiter les entreprises commerciales en fonction de leur type d'activité.

M. Burn: Nous aimerions tous, naturellement, que les revenus soient imposés en fonction de principes comptables largement acceptés. On s'éloigne beaucoup ici d'un principe particulier, c'est-à-dire la façon de déterminer ce qui constitue une dépense déductible particulière.

Le président: Mais voyons, les méthodes d'imposition n'ont jamais tenu compte de cela. Les principes comptables largement acceptés et les méthodes fiscales ont toujours beaucoup varié.

M. Burn: L'un des objectifs de la réforme fiscale, cependant, est justement une certaine cohérence.

Le président: Peut-être; de toute façon, je pense que nous avons saisi vos arguments.

Le sénateur Buckwold: J'allais vous poser une question sur les allégations au sujet de vos réserves excessives. N'oubliez pas qu'on nous a dit que les prêts aux pays du Tiers monde entraîneraient probablement des radiations énormes, voire désastreuses. Nous en verrons les conséquences dans vos états financiers du 31 octobre et, probablement, dans ceux de l'année prochaine. Cela n'aura-t-il pas pour effet de compenser les nouvelles mesures fiscales prises à votre égard? En d'autres mots, vous aurez tellement de radiations l'année prochaine ou dans deux ans, que je ne vois pas comment vous verserez plus d'impôts au gouvernement.

M. Burn: Nous aimerions certainement ne plus avoir à constituer de plus amples provisions pour pertes sur ces prêts; mais l'histoire nous le dira.

Le sénateur Buckwold: Je suppose que vous devrez constituer d'autres provisions.

M. Burn: Si nous accusons des pertes, il est vrai que nous n'aurons pas à payer d'impôt jusqu'à ce que nous soyons rentables puisque, de par sa nature, l'impôt est perçu sur le revenu. Il est vrai, dans un sens, que nos activités consistent à prêter l'argent des autres; toutefois quel que soit votre type d'entreprise, si, pendant plusieurs années, vous ne faites pas de profits, vous n'êtes pas tenu de payer de l'impôt sur le revenu. On semble insister sur ce point actuellement en ce qui concerne notre secteur d'activités; je pense que nous avons démontré clairement pourquoi nous ne payons pas d'impôt actuellement. C'est une question qui est soulevée constamment.

[Text]

The Chairman: Please continue and try to finish your statement. I am sorry that we have been interrupting you.

Mr. Kenyon: The last item with respect to the loan loss deductions concern the specific provisions that we have been allowed to claim or set up against potential claims under guarantees, and potential losses on letters of credit and bankers' acceptances. That has been permitted under the minister's rules, under section 26, up to and including 1987. In 1988 and subsequent years there is no provision in the act that will allow the banks to claim that deduction. We believe that it is appropriate in accordance with what Mr. Burn referred to earlier, namely, the generally accepted accounting principles matching revenues against expenses; and, secondly, in the sense of having a level playing field. Insurance companies, for example, are permitted to set up reserves in respect of incurred but not reported claims under casualty insurance policies, and there are quite good parallels between that type of risk underwriting and the risks that we have taken under our guarantees. We would suggest that that particular provision should be continued as part of the tax reform proposals.

The Chairman: Would that include bankers' acceptance fees?

Mr. Kenyon: That would include specific provisions set up against potential losses under bankers' acceptances.

The Chairman: In your experience, how many losses have you had under BAs?

Mr. Kenyon: It is not a heavy loss experience in that area.

The Chairman: It is very rare, is it not?

Mr. Kenyon: I do not have actual statistics for the industry on that one. In the case of our institution it is a relatively low loss.

The Chairman: Your language bothers me. "Relatively low" to me means something, and "hardly ever" is quite different from "relatively low". Which is it, "relatively low" or "hardly ever"?

Mr. Kenyon: I will have to defer until I get the actual statistics. I will be happy to send those on to you.

The Chairman: Thank you.

Mr. Kenyon: With respect to guarantees, I can assure you that the claims there are quite heavy—much more heavy in the last year or two. Mr. Burn referred earlier to the transitional relief proposals in the tax reform. The tax reform papers alluded to the banks having a four-year period over which to defer the impact of the loss of deductibility of certain of the loan loss deductions. When we refer to the draft rules which were issued by the Department of Finance—I believe in July—we find that that transitional relief, through its technical wording, is effectively eroded, so that we have no transitional relief. Once again Mr. Burn alluded to the treatment that was given financial institutions in the United States under which they were given effective transitional relief over a four-year period, I believe, immediately succeeding the 1986 Reform Act in the U.S.

[Traduction]

Le président: Je vous prie de continuer et de terminer ce que vous aviez à dire. Je regrette que nous vous ayons interrompu.

M. Kenyon: Le dernier point dont nous voulons traiter en ce qui concerne les déductions pour pertes sur prêts porte sur les provisions précises que nous avons été autorisés à réclamer ou à comptabiliser pour les créances garanties et les pertes possibles sur les lettres de crédit et les acceptations de banque. Nous avons pu le faire jusqu'à maintenant, y compris pour l'année 1987, en vertu de l'article 26 de la Loi. À compter de 1988, la Loi ne permettra plus aux banques de réclamer cette déduction. Nous pensons pourtant qu'elle est appropriée, par rapport à ce que disait plus tôt M. Burn au sujet des principes comptables largement acceptés consistant à faire correspondre les revenus aux dépenses et, deuxièmement, par rapport au principe visant l'établissement de règles de jeu uniformes. Les compagnies d'assurances, par exemple, sont autorisées à constituer des réserves pour les réclamations versées mais non déclarées au titre des polices d'assurance-risques; on peut faire un parallèle valable entre ce type de risques et ceux que nous avons pris en accordant des garanties. À notre avis, ces provisions particulières devraient être maintenues dans les propositions de la réforme fiscale.

Le président: Les frais des acceptations de banque seraient-ils inclus?

M. Kenyon: Il s'agirait des provisions spéciales constituées pour les pertes possibles sur les acceptations de banque.

Le président: D'après votre expérience, à combien s'élèvent les pertes sur les acceptations de banque?

M. Kenyon: Elles ne sont pas très élevées.

Le président: C'est donc très rare n'est-ce pas?

M. Kenyon: Je ne peux vous fournir de chiffres pour l'ensemble des institutions financières. En ce qui concerne notre institution, c'est relativement peu.

Le président: Les termes que vous employez m'agacent. Pour moi, «relativement peu» signifie une chose, et «presque jamais» a une signification bien différente. Diriez-vous que c'était «relativement peu» ou «presque jamais»?

M. Kenyon: Je ne pourrai vous répondre que lorsque j'aurai des chiffres. Je me ferai un plaisir de vous les faire parvenir.

Le président: Merci.

M. Kenyon: En ce qui concerne les garanties, je peux vous assurer que les réclamations sont très élevées—et beaucoup plus au cours des deux dernières années. M. Burn faisait allusion un peu plus tôt aux allègements transitoires prévus dans la réforme fiscale. Les documents sur la réforme fiscale font allusion au fait que les banques peuvent répartir sur quatre ans l'incidence de la suppression de certaines déductions pour pertes sur prêts. Si nous nous reportons aux règles préliminaires publiées par le ministère des Finances, en juillet si je me rappelle bien, nous constatons que les allègements transitoires sont tellement atténués qu'ils sont en fait inexistantes. M. Burn a également fait allusion au traitement accordé aux institutions financières aux États-Unis, lequel prévoit véritablement un allègement transitoire réparti sur quatre ans, suivant immédia-

[Text]

The Chairman: Is there any further opening statement?

Mr. Kenyon: That concludes our opening statement, Mr. Chairman.

The Chairman: We have had witnesses before us who have indicated that there was an adverse social impact on certain proposals in the white paper which over the five-year period amounted to \$850 million. It was suggested that if that were eliminated it could be recovered from other financial institutions. That was the so-called 15 per cent investment application on insurance policies. One of the places where it was suggested that the government might look would be the banks. I take it that you would not accept their looking any further at banks. Would you rather have a tax on assets under administration of a financial institution? How would that strike you?

Mr. Kenyon: Once again, looking at the level playing field concept—

The Chairman: No, no, never mind the level playing field; let us say that financial institutions would be taxed on the basis of the assets under administration.

Mr. Kenyon: No, we would not be in favour of that.

The Chairman: Why?

Mr. Kenyon: We believe that the tax on financial institutions, as on all taxpayers, should be based on the income generated by those institutions from their ongoing business. The tax on assets does not reflect the fact that at certain points in an institution's life it will be operating at a loss. It would be inappropriate, in our view, to subject an additional tax on the institutions at a time when they are not in fact making income.

The Chairman: Let us say that the tax was placed on assets under administration subject to your filing a return showing that there was no income arising from the administration of certain of those assets—like, for instance, your loans to developing nations, or the 34, or whatever. How does that strike you? Would that meet your problem of taking care of you where you have certain assets that do not make money?

Mr. Kenyon: The institution as a whole is still operating at a loss, and our view is still consistent that it would be inappropriate to apply a tax on the institution when it is suffering losses as a whole—when it is in a net loss position and not in a net income earning position.

The Chairman: The reason for that is because they have allowed you to write off certain reserves. For instance, they allow you to write off a certain proportion of loans to Venezuela; yet you would expect in the long term to recover all of the money that you have loaned to Venezuela, would you not? I am talking about the CIBC. Presumably it has loaned money to Venezuela.

Mr. Kenyon: I believe we have a small amount of loans advanced to Venezuela. In terms of the expectation as to the

[Traduction]

tement, si je me rappelle bien, l'adoption de la Loi de 1986 des États-Unis dite *Reform Act*.

Le président: Avez-vous autre chose à ajouter à votre exposé préliminaire?

M. Kenyon: Cela met fin à notre exposé préliminaire, monsieur le président.

Le président: Des témoins nous ont signalé que certaines propositions du Livre blanc auraient de fâcheuses conséquences sociales puisqu'elles représenteraient, après une période de 5 ans, une somme de 850 millions de dollars. Il a été avancé que, si ces propositions étaient supprimées, cette somme pourrait être recouvrée auprès d'autres institutions financières. Il s'agit de l'impôt de 15 p. 100 sur les revenus de placement des assureurs-vie. Certains ont proposé que le gouvernement aille chercher ces revenus auprès des banques. J'imagine que vous n'accepteriez pas cela. Préféreriez-vous plutôt un impôt sur les actifs gérés par une institution financière? Qu'en dites-vous?

M. Kenyon: Une fois de plus, si l'on s'en tient au principe de règles de jeu uniforme...

Le président: Non, laissons cela; supposons que les actifs gérés par les institutions financières soient assujettis à l'impôt.

M. Kenyon: Non, nous ne serions pas en faveur d'une telle mesure.

Le président: Pourquoi?

M. Kenyon: Nous pensons que les impôts des institutions financières, tout comme ceux des contribuables, doivent être fondés sur les revenus tirés de leurs activités courantes. Un impôt sur les actifs ne tient pas compte du fait que les institutions financières, à certains moments, fonctionnent à perte. Il serait inopportun, à notre avis, d'assujettir les institutions financières à un impôt additionnel au moment même où elles n'ont pas de revenus.

Le président: Supposons que les actifs que vous gérez soient assujettis à l'impôt, sauf lorsque vous ne tirez aucun revenu de l'administration de certains de ces éléments d'actif, par exemple, vos prêts aux pays en voie de développement, aux 34 pays en question, ou d'autres prêts du genre. Qu'en pensez-vous? Auriez-vous l'impression qu'on tient ainsi dûment compte du fait que vous ne faites pas d'argent sur certains de vos éléments d'actif?

M. Kenyon: L'institution dans son ensemble fonctionne encore à perte et nous maintenons qu'il serait inapproprié d'assujettir à l'impôt une institution qui, en général, subit des pertes—c'est-à-dire qui a des pertes nettes et non des revenus nets.

Le président: La raison en est qu'on vous a permis de radier certaines réserves. Par exemple, on vous a permis de radier une certaine partie des prêts consentis au Venezuela; pourtant, vous comptez à long terme recouvrer tout l'argent que vous avez prêté au Venezuela, n'est-ce pas? Je parle naturellement de la Banque Canadienne Impériale de Commerce. Je présume qu'elle a prêté de l'argent au Venezuela.

M. Kenyon: Je pense en effet que nous avons consenti de petits prêts au Venezuela. En ce qui concerne la possibilité de

[Text]

ultimate collectibility of those loans, I do not have a crystal ball and I cannot forecast what is the likely impact. We do know what is happening now in the international market with respect to the disposition and trading of international loans. That tells us that there are institutions out there which are willing to suffer a loss now in order not to have that risk on their books to the ultimate maturity of the loans in question. So I would have to say that the market is telling us at this point in time that those loans will not be totally collectible at their face value.

The Chairman: Or that the person who is taking the discount value for some reason does not want to continue the risk. That happens to bankers many times. When you turn me down, I will go to the Bank of Montreal, and they may say, "Mr. Sinclair is a good fellow. We will let him have the money." That is a different assessment of risk, is it not?

Mr. Kenyon: Another way of looking at it is the expectation of a particular country's ability to service the debt. If it cannot pay in today's market an interest rate of 9 per cent or 10 per cent or whatever, if it can only afford to pay an interest rate of 5 per cent or 6 per cent, then anybody who advances money to that country must recognize that whatever it has advanced is worth less than its face amount. Obviously, Brazil is very high on everybody's agenda at this point in time.

The Chairman: That is why I used the example of Venezuela.

Senator Buckwold: I have some questions about the five-year averaging program. I am not interested in the very complicated procedure established by the banks whereby they spread their risk with the objective in mind of levelling their income process. Will the new legislation affect that procedure? In other words, will the five-year averaging program continue, and how will it affect the overall concerns that you have expressed to us this morning?

Mr. Kenyon: The five-year averaging system is an accounting concept. That concept will continue regardless of tax reform.

Senator Buckwold: In the past it has been more than an accounting concept. It has been a tax concept.

Mr. Kenyon: The accounting and the tax policy, as well as the government's policy with respect to its management of the financial sector, including the banks, have been treated the same under the five-year averaging rule. Under tax reform, the tax side and to a certain extent the financial sector management side of that policy have been removed. What we are left with is only the accounting concept. So the five-year averaging concept is only an accounting concept and it will not apply for tax purposes.

Senator Buckwold: Is there anything wrong with that change? Every other business operates on an accounting process. They either make money or they do not make money. If they lose money, they show the loss in the year in which it occurred. Why should the banks have a five-year averaging program? Why should it not be discontinued?

[Traduction]

recouvrer ces prêts, je n'ai pas de boule de crystal et je ne peux prédire ce que seront les conséquences. Nous ne savons pas ce qui se passe actuellement sur le marché international en ce qui concerne la cession et la valeur des prêts internationaux. Certaines institutions préfèrent accuser une perte maintenant plutôt que de traîner ce risque jusqu'à ce que ces prêts arrivent à échéance. Je dirais à ce moment-ci que ces prêts ne pourront probablement pas être recouverts à leur valeur nominale.

Le président: Ou que la personne qui, pour certaines raisons, choisit de prendre la valeur actualisée, ne veut plus courir de risques. Les banquiers le font souvent. Si vous me refusiez un prêt, je pourrais m'adresser à la Banque de Montréal où on dira peut-être: «M. Sinclair est un bon diable, nous lui consentons son prêt». L'évaluation des risques est souvent différente. N'est-il pas vrai?

M. Kenyon: Cela dépend de l'idée que l'on se fait de la capacité d'un pays d'assurer le service de sa dette. Si un pays ne peut actuellement payer un taux d'intérêt de 9 p. 100 ou de 10 p. 100, ou tout autre taux, s'il ne peut se permettre de payer un taux supérieur à 5 p. 100 ou à 6 p. 100, alors, ceux qui prêtent à ce pays doivent reconnaître que le prêt qu'ils ont consenti est inférieur à sa valeur nominale. De toute évidence, actuellement, le Brésil figure en tête de liste.

Le président: C'est pourquoi j'ai utilisé l'exemple du Venezuela.

Le sénateur Buckwold: J'aimerais poser certaines questions sur la formule de moyenne sur cinq ans. Je ne m'intéresse pas aux méthodes très compliquées mises au point par les banques pour étaler leurs risques en vue de diminuer leurs revenus. La nouvelle Loi aura-t-elle une incidence sur cette méthode? En d'autres mots, la formule de moyenne sur cinq ans sera-t-elle maintenue et quel rapport cela a-t-il avec l'ensemble des préoccupations dont vous nous avez fait part ce matin?

M. Kenyon: La formule de moyenne sur cinq ans est une notion comptable. Elle continuera donc d'être utilisée indépendamment de la réforme fiscale.

Le sénateur Buckwold: Par le passé, c'était plus qu'une notion comptable, c'était une mesure fiscale.

M. Kenyon: La formule de moyenne sur cinq ans s'appliquait jusqu'à maintenant tant à la comptabilité qu'à la politique fiscale, ainsi qu'à la politique du gouvernement à l'égard du secteur financier, y compris les banques. Après la réforme, cette formule n'aura plus d'incidence fiscale, ni jusqu'à un certain point, une incidence administrative sur le secteur financier. Il ne nous reste plus que la notion comptable. Elle n'aura plus de conséquences fiscales.

Le sénateur Buckwold: Ce changement est-il mal venu? Toutes les entreprises sont gérées en fonction de certaines méthodes comptables. Elles font ou ne font pas d'argent. Si elles perdent de l'argent, elles font état de ces pertes l'année même où elles les ont subies. Pourquoi les banques devraient-elles bénéficier d'une formule de moyenne sur cinq ans? Pourquoi ne devrait-on pas y mettre fin?

[Text]

Mr. Burn: We are not disputing the change.

Senator Buckwold: I thought that there was some objection that this principle had been removed.

Mr. Kenyon: Because of the way the rules have worked over the past five years, in effect, we have not been able to obtain a deduction for tax purposes for the reserve for contingencies that I alluded to earlier. So under the tax reform proposals we are entitled, for tax purposes, to claim our actual losses, including specific provisions, which, in effect, is what has been happening for the past five years.

Senator Buckwold: Why do you want to continue this accounting procedure? Is it fair to shareholders? Should the shareholders not know that losses have been accumulated, rather than spreading those losses over a period of time, and that they will be hit in the year in which the loss occurred, in accordance with true accounting procedures?

Mr. Kenyon: Mr. Chairman, the accounting policy is explained in the financial statement. I should add that we as an industry are not advocating the continuation of the five-year averaging process for accounting purposes. In fact, I believe that the Chief Accountants Committee of the Canadian Bankers' Association is reviewing that policy with the Superintendent right now.

Senator Buckwold: That is good news; personally, I have never agreed with the five-year averaging scheme, because in bad years it makes things look better.

The Chairman: At the top of page 5 of your brief, you say:

A perhaps unintended by-product of the reform proposals would be the effective removal of the deduction for provisions in respect of guarantees, bankers' acceptances, letters of credit and loans acquired from other financial institutions.

Have you discussed this matter with the Department of Finance and, if so, is it unintended?

Mr. Kenyon: Mr. Chairman, we have made representations to the Department of Finance. They are aware of this particular issue, and they have it under active consideration at this point in time.

The Chairman: But did they admit to you that it was unintended? Surely, if it was unintended, it is a question you would put to them right off the bat. We have had the advantage of meeting with people from your association. We also recognize that bankers are not adverse to making their position known to the Department of Finance rather effectively. So is the by-product unintended, or do you want to change that word?

Mr. Kenyon: "Unintended" is the correct word. I think it would be fair to say that when we had our initial discussion with the Department of Finance, they were unaware that this was one of the by-products of the tax reform proposals. The reason it may have escaped their attention is that it is a part of

[Traduction]

M. Burn: Nous ne contestons pas ce changement.

Le sénateur Buckwold: Je pensais qu'on s'opposait à la suppression de cette formule.

M. Kenyon: Étant donné la façon dont les règles ont joué au cours des cinq dernières années, nous n'avons pas pu, en fait, obtenir une déduction d'impôt au titre des réserves pour éventualités auxquelles j'ai fait allusion précédemment. En vertu de la proposition de la réforme fiscale, nous pourrions déduire nos pertes réelles, y compris nos provisions particulières; c'est en fait ce qui s'est produit au cours des cinq dernières années.

Le sénateur Buckwold: Pourquoi voulez-vous continuer à utiliser cette méthode comptable? Est-elle juste pour les actionnaires? Les actionnaires ne devraient-ils pas savoir que des pertes ont été accumulées? Ne devrait-on pas faire état de ces pertes l'année même où elles ont été subies, conformément à de bonnes méthodes comptables, plutôt que de les étaler sur une certaine période?

M. Kenyon: Monsieur le président, la politique comptable est expliquée dans les états financiers. J'ajouterais que, en tant qu'industrie, nous ne prôtons pas le maintien de la formule de moyenne sur cinq en matière de comptabilité. En fait, je pense que le Comité de comptabilité de l'Association des banquiers canadien examine actuellement cette politique avec le surintendant.

Le sénateur Buckwold: Voilà une bonne nouvelle; personnellement, je n'ai jamais été d'accord avec cette formule parce qu'elle fait paraître la situation meilleure qu'elle ne l'est en réalité au cours des mauvaises années.

Le président: Au haut de la page 5 de votre mémoire, vous dites:

Une conséquence peut-être non voulue des propositions contenues dans la réforme serait la suppression de la déduction pour provisions pour pertes en ce qui concerne les garanties, les acceptations de banque, les lettres de crédit et les prêts acquis d'autres institutions financières.

Avez-vous discuté de cette question avec le ministère des Finances et, dans l'affirmative, était-ce intentionnel?

M. Kenyon: Monsieur le président, nous en avons fait part au ministère des Finances qui y porte actuellement une attention particulière.

Le président: Vous a-t-on dit que ce n'était pas intentionnel? Sûrement, si ce n'était pas intentionnel, il s'agit d'une question qu'il faut aborder immédiatement. Nous avons déjà eu le plaisir de rencontrer des représentants de votre association. Nous savons également que les banquiers n'hésitent pas à faire connaître leur position au ministère des Finances, et d'une manière plutôt efficace. Donc, cette conséquence était-elle intentionnelle ou préférez-vous utiliser un autre mot.

M. Kenyon: Non, ce n'était pas intentionnel. Je pense qu'il est juste de dire que lorsque nous avons commencé à discuter avec les représentants du ministère des Finances, ils ne savaient pas que c'était une des conséquences des propositions de la réforme fiscale. Ils ne l'ont peut-être pas remarqué parce

[Text]

the very complicated rules that are issued by the Inspector General of Banks.

The Chairman: I would expect that the loss from BAs is very low and that the losses are much higher on guarantees and letters of credit. Is there a large sum of money involved here?

Mr. Kenyon: I do not have the statistics for the industry with me, but I can provide you with that statistic and I can assure you that it is a large sum.

The Chairman: Do you know what effect it would have on tax revenue?

Mr. Kenyon: No. I cannot give you the effect until I know the principle amount with regard to the specific provisions against the guarantees.

The Chairman: Could you provide us with an estimate of the effect of this proposal on tax revenue for the next five years?

Mr. Kenyon: We will attempt to do that.

The Chairman: We are up against a tight deadline. This committee spent a considerable time on another piece of legislation, so we are driving to try to finish this legislation and get our report into the hands of finance before they introduce their ways and means motion. So could you give us this information shortly?

Mr. Kenyon: We will do that.

Senator Buckwold: Would it be fair to say your objective is to have banks treated like any other business insofar as taxation is concerned?

Mr. Kenyon: That is our goal, yes.

Senator Buckwold: That was not your goal at one time. At one time you looked for special provisions that enabled you to get taxes postponed wherever you could, and often you were able to get them.

Mr. Kenyon: It is part of Mr. Burn's function and my function for our respective banks to look for whatever tax deductions are available for our organizations. But I do not believe—

Senator Buckwold: Would you say that you sometimes influence governments for tax deductions?

Mr. Kenyon: When our organizations believe that it is appropriate that a tax deduction should be available, we make our views known to government. I don't think it would be fair to say that we have gone out of our way to request special tax treatment for our industry. For example, with regard to the concept of after-tax instruments, the tax exempt loan substitutes, that policy was not initiated by the banks or other financial institutions.

The Chairman: You certainly took advantage of it.

Mr. Kenyon: We did not take advantage of it. We passed the benefits on to the issuers.

The Chairman: After an appropriate spread.

[Traduction]

que cela découle des règles très compliquées établies par l'Inspecteur général des banques.

Le président: Je présume que les pertes découlant des acceptations de banque sont peu élevées, mais que celles accusées sur les garanties et les lettres de crédit le sont beaucoup plus. S'agit-il d'une somme importante?

M. Kenyon: Je n'ai pas de statistiques pour l'ensemble des institutions, mais je peux vous les fournir et je peux vous assurer qu'il s'agit d'une somme importante.

Le président: Savez-vous quelles seront les conséquences sur les revenus imposables?

M. Kenyon: Non. Je ne peux vous en parler avant de savoir à combien se chiffre le principal, en ce qui concerne les provisions particulières pour les garanties.

Le président: Pourriez-vous nous fournir une estimation de l'incidence de cette proposition sur les revenus imposables pour les cinq prochaines années?

M. Kenyon: Nous essaierons de le faire.

Le président: Nous devons présenter notre rapport à brève échéance. Notre Comité consacre beaucoup de temps à l'étude d'un autre projet de loi, de sorte que nous essayons de terminer l'étude de celui-ci et de présenter notre rapport avant que ne soit déposée la motion des voies et moyens. Pensez-vous pouvoir nous donner ces renseignements bientôt?

M. Kenyon: Nous le ferons.

Le sénateur Buckwold: Est-il juste de dire que vous cherchez à obtenir que les banques soient traitées comme toutes les autres entreprises au plan fiscal?

M. Kenyon: C'est en effet notre objectif.

Le sénateur Buckwold: Ce ne fut pas toujours le cas. À un certain moment, vous cherchiez à obtenir des dispositions spéciales de manière à différer autant que possible le paiement de vos impôts, et vous avez souvent réussi à les obtenir.

M. Kenyon: Les fonctions de M. Burn et les miennes consistent justement à obtenir pour nos banques respectives toutes les déductions fiscales possibles. Mais je ne pense pas...

Le sénateur Buckwold: Diriez-vous que vous influencez parfois les gouvernements en ce qui concerne les déductions d'impôt?

M. Kenyon: Lorsque nos institutions pensent qu'il convient d'obtenir une déduction d'impôt, elles exposent leurs points de vue au gouvernement. Je ne pense pas qu'il serait juste de dire que nous avons fait l'impossible pour obtenir un traitement fiscal spécial pour nos institutions. Par exemple, en ce qui concerne les instruments après impôt, les substituts de prêt exonérés d'impôt, cette politique n'a pas été proposée par les banques ou d'autres institutions financières.

Le président: Vous en avez certes profité.

M. Kenyon: Non, nous n'en avons pas profité. Nous en avons fait profiter la société émettrice.

Le président: Après une répartition appropriée des avantages.

[Text]

Mr. Burn: Speaking to that point and going back to the 1970s, I was with another financial institution at the time, and the CEO of that institution was absolutely opposed to taking these tax advantages. That bank did not take advantage of them until such time as it started to lose business, started to lose its customers to other banks who were prepared to take advantage of the policy.

Senator Buckwold: For those who may not be aware of this policy, it was a means of providing low-cost financing at reasonable rates to corporations that needed loans. In other words, they were getting a rate much lower than the prime rate because the banks were not paying tax on the income from that particular loan.

The Chairman: It amounted to preferred shares.

Mr. Kenyon: Preferred shares, income debentures and small business bonds.

Senator Buckwold: I wonder if you could give the committee, when you hand in the other information, the total assets that you have in those instruments. I sometimes think that there is an over-emphasis on tax savings, particularly when you look at the assets of the banks. For example, the Royal Bank has assets of of something like \$100 billion. I wonder how realistic it is for banks to continue to lean on this aspect of their earnings as an excuse for not paying taxes. I would be interested to see just how effective it is.

Mr. Kenyon: I believe we have that statistic with us, senator. However, I am not sure that it is fair, Mr. Chairman, to suggest that we are leaning on these instruments as a form of tax planning. In fact, they were issued in good faith to corporations that needed this source of funds ten years ago and, over the last ten years, to institutions that were in financial difficulty.

However, from my perspective, it has not been a very useful tax planning device because, as I mentioned earlier, the provinces and the federal government have sought to extract additional revenues from us through increased capital taxes and through the introduction of capital taxes. In fact, I would be happy to avoid this as a form of tax planning in the future.

Mr. Chairman, you alluded earlier to a tax on the basis of administered assets. Banks and other financial institutions are in the business of underwriting risks, and it is on the basis of the risks that they underwrite that they generate income. However, not all of a risk is reflected on the financial statements of financial institutions. In the case of banks, we have what is called "off balance-sheet exposure", which picks up letters of credit, possibly a participation in foreign exchange contracts and interest rate swaps. That risk is not reflected on our balance sheet, but it is an income generator.

In the case of insurance companies, the face amount of the life insurance policies that are underwritten does not appear on their financial statements, but those policies are the generators

[Traduction]

M. Burn: Au début des années 70 je travaillais dans une autre institution financière dont le directeur général, à ce moment-là, s'opposait absolument à l'utilisation de ces avantages fiscaux. La banque ne l'a pas fait jusqu'à ce qu'elle commence à perdre des clients au profit d'autres banques qui profitaient de cette politique.

Le sénateur Buckwold: Pour ceux qui ne sont pas peut-être au courant de cette politique, il s'agissait d'un moyen de fournir du financement peu coûteux, à des taux raisonnables, aux sociétés qui devaient emprunter. En d'autres mots, elles obtenaient un taux inférieur au taux préférentiel parce que les banques ne payaient pas d'impôt sur le revenu tiré de ces prêts particuliers.

Le président: Tout comme les actions privilégiées.

M. Kenyon: Oui, les actions privilégiées, les obligations à intérêt conditionnel et les obligations pour la petite entreprise.

Le sénateur Buckwold: Je me demande si vous ne pourriez pas fournir au Comité, en même temps que les autres informations, des renseignements sur la valeur totale de vos actifs à ce chapitre. J'ai parfois l'impression qu'on exagère les économies d'impôt, par rapport, en particulier, à l'actif des banques. Par exemple, la Banque royale possède des actifs d'environ 100 milliards de dollars. Je me demande s'il est réaliste pour les banques de continuer à invoquer cet aspect de leurs revenus pour ne pas payer d'impôts. Je serais curieux de voir si c'est vraiment profitable.

M. Kenyon: Je pense que nous avons des statistiques à ce sujet, sénateur. Toutefois, je ne pense pas qu'il soit juste de dire, monsieur le président, que nous comptons sur ces instruments pour faire de la planification fiscale. En fait, ils ont été accordés de bonne foi aux sociétés qui avaient besoin de cette source de financement il y a dix ans, et, au cours des dix dernières années, aux institutions qui éprouvaient des difficultés financières.

À mon avis, ils n'ont pas été très utiles comme moyen de planification fiscale parce que les provinces et le gouvernement fédéral, comme je l'ai dit plus tôt, ont cherché à nous soutenir plus d'argent en augmentant l'impôt sur le capital et, en fait en imposant le capital. Tout compte fait, je ne serais que trop heureux de ne plus avoir à y recourir, à l'avenir, comme moyen de planification fiscale.

Monsieur le président, vous avez fait allusion précédemment à un impôt sur les actifs que nous gérons. Les banques et les autres institutions financières sont des entreprises qui garantissent des risques et elles tirent des revenus des risques qu'elles ont garantis. Cependant, les états financiers des institutions financières ne reflètent pas tous les risques qu'elles prennent. Les banques prennent, par exemple, des engagements hors bilan, parmi lesquels figurent les lettres de crédit, parfois une participation dans des contrats de charge à terme et les échanges de taux d'intérêt. Ces risques ne figurent pas dans notre bilan, mais ils nous procurent des revenus.

Dans le cas des compagnies d'assurances, la valeur nominale des polices d'assurance-vie qui sont garanties ne figure pas dans leurs états financiers, mais ces polices procurent égale-

[Text]

of income for those institutions. In the case of trust companies, I believe that they have the same off balance-sheet risk that banks do, so in terms of identifying an appropriate base upon which to apply a tax that is not income, I would suggest that, in the case of financial institutions, it should be on the basis of risk underwritten.

Senator Buckwold: Is that not what the provinces do when they put a capital tax on you? Is that an asset tax, or simply a capital tax?

Mr. Kenyon: It is in effect a tax on assets, but once again it only relates to the assets that are disclosed on the balance sheet.

The Chairman: Mr. Kenyon, earlier I was talking about assets under administration, where there is a little wider net than capital or balance sheet items.

Senator Buckwold: Setting aside for the moment the assets under administration, what about the assets that you show? Do you think that they should be the basis for taxation?

Mr. Kenyon: No, for the reasons that I alluded to earlier.

Senator Buckwold: For the same reasons. I see. However, the provinces do levy a tax. What is the rate of the provincial tax on assets?

Mr. Kenyon: It varies; it is anywhere between .8 per cent and 3 per cent.

Senator Buckwold: Is that based on the assets that exist in their particular province?

Mr. Kenyon: That is based on the taxable capital base.

Senator Buckwold: I think we are talking about different things, sir.

Mr. Kenyon: There is no tax on assets, per se.

Senator Buckwold: Then let us get that straight for the record.

The Chairman: There is no tax on the assets of a financial institution.

Senator Buckwold: Are you saying that the tax is on the entire capital of the bank? Would it be the capital employed in a given province, or how do they relate it?

Mr. Kenyon: Mr. Chairman, there is a formula for allocating the bank's capital base amongst the provinces. It is contained in a regulation to the Income Tax Act. That regulation effectively allocates the capital based on loans, deposits and salaries that are employed in the province.

The Chairman: Someone has supplied me with information on tax exempt loan substitutes. That includes preferred shares, income debentures and small business loans. According to the information I have received, those tax exempt loan substitutes peaked in 1982 at \$11,333.5 million and will run off, pretty well, by 1991 when they will reach a low of \$1.3 billion and then, in 1996, they will be down to \$280 million. Of course, these are all estimates.

[Traduction]

ment des revenus à ces institutions. En ce qui concerne les sociétés de fiducie, je pense qu'elles prennent le même type de risque que les engagements hors bilan des banques. Par conséquent, si on a l'intention d'assujettir à l'impôt autre chose que les revenus, je propose que, dans le cas des institutions financières, on impose les risques garantis.

Le sénateur Buckwold: N'est-ce pas ce que font les provinces au moyen d'un impôt sur le capital? S'agit-il en fait d'un impôt sur le capital ou d'un impôt sur les actifs?

M. Kenyon: Il s'agit d'un impôt sur les actifs, mais uniquement sur les actifs qui figurent dans le bilan.

Le président: Monsieur Kenyon, je parlais précédemment des éléments d'actif que vous gérez, ce qui englobe beaucoup plus que le capital ou les postes du bilan.

Le sénateur Buckwold: Mettons cela de côté pour l'instant. Pourquoi est-il des actifs dont vous faites état? Pensez-vous qu'ils pourraient constituer l'assiette de l'impôt?

M. Kenyon: Non, pour les raisons que j'ai mentionnées plus tôt.

Le sénateur Buckwold: Je vois; pour les mêmes raisons. Les provinces perçoivent pourtant un impôt. Quel est le taux d'imposition des provinces sur les éléments d'actifs?

M. Kenyon: Ils varient entre 0,8 p. 100 et 3 p. 100.

Le sénateur Buckwold: Est-il fonction des actifs qui se trouvent dans une province particulière?

M. Kenyon: Il est fonction du capital de base imposable.

Le sénateur Buckwold: Je pense que nous parlons de deux choses différentes.

M. Kenyon: Il n'y a pas d'impôt sur les éléments d'actifs comme tels.

Le sénateur Buckwold: Essayons d'éclaircir cela pour notre procès-verbal.

Le président: Les actifs d'une institution financière ne sont donc pas assujettis à l'impôt.

Le sénateur Buckwold: Êtes-vous en train de dire que l'impôt s'applique à tout le capital d'une banque? S'agirait-il du capital utilisé dans une province donnée? Comment procède-t-on?

M. Kenyon: Monsieur le président, il existe une formule pour répartir le capital des banques entre les provinces. Cette formule figure dans un règlement découlant de la Loi de l'impôt sur le revenu. Ce règlement répartit en fait le capital en tenant compte des prêts, des dépôts et des salaires qui sont utilisés dans une province.

Le président: Quelqu'un m'a fourni des renseignements sur les substituts de prêt exonérés d'impôt. Ils englobent les actions privilégiées, les obligations à intérêt conditionnel, et les prêts aux petites entreprises. Selon les renseignements que j'ai reçus, ces substituts de prêt exonérés d'impôt se sont élevés en 1982 à 11 333,5 millions de dollars et augmenteront considérablement jusqu'en 1991 où ils atteindront 1,3 milliard de dollars; en

[Text]

The last year for which figures are available is 1986, and for that year the figure is \$7,754.6 million.

Mr. Kenyon, with respect to the Big Six banks, what percentage of the total loans, involving all currencies, would that figure represent?

Mr. Kenyon: It would represent around 2 per cent, Mr. Chairman. I would have to do a calculation in order to confirm that but I would guess it would be around 2 per cent.

The Chairman: If it is not much more than 2 per cent, then, as Senator Buckwold has said, it represents a rather small proportion of your total business.

Senator Buckwold: Mr. Chairman, it has always concerned me that the banks have leaned on this particular reduction in income to the banks as an excuse for not paying taxes. My point is that, in the overall picture, it is not really that important an item. Yet, even in your submission to us today, you indicate that that is a fairly big reason why you have not been paying taxes. In my opinion, that is not a very strong argument. Are there many other reasons why you are not paying taxes?

Mr. Kenyon: Mr. Chairman, that is the major reason. Each of the banks, in its published financial statement, includes a reconciliation from the statutory rate of tax that is applicable to the bank, down to the published tax rate. By far and away the largest chunk of that reconciliation is the reduction associated with our holdings of after-tax instruments.

Senator Buckwold: Then we may have a chance to look at that.

Mr. Kenyon: It is because the funding costs on that portfolio of loan substitutes are deductible against income from other sources. The income from other sources is derived on a net-margin basis, and the funding of the after-tax portfolio is our gross funding costs on that portfolio. I may add that that 2 per cent of assets does shelter a lot of income.

Senator Buckwold: That may answer some of the questions I have always had about the impact of a relatively small amount of assets.

Mr. Kenyon: Mr. Barnowski has just shown me what the reduction is in the statutory tax rate down to the effective rate in our published accounts. For 1986 we start off with a statutory tax rate of 50 per cent. That is reduced by 13 per cent for the tax-exempt securities, and then there is a reduction for earnings through foreign subsidiaries. There is also a reduction attributable to capital gains on the disposition of capital properties that amounts to approximately 8 per cent, resulting in a published effective tax rate of 29 per cent. Therefore, as you can see, the largest part of our tax shelter, if that is what you wish to call it, is caused by our holdings in after-tax instruments.

[Traduction]

1996, ils auront diminué jusqu'à 280 millions de dollars. Naturellement, il s'agit d'une estimation.

La dernière année pour laquelle nous possédons des chiffres est 1986, et, cette année-là, les substituts de prêt se chiffraient à 7 754,6 millions de dollars.

Monsieur Kenyon, en ce qui concerne les six grandes banques, ces chiffres représentent quel pourcentage du total des prêts, compte tenu des prêts dans toutes les monnaies?

M. Kenyon: Ils correspondent à environ 2 p. 100 du total des prêts, monsieur le président. Il me faudrait faire des calculs pour vous le confirmer, mais je pense que leur proportion est d'environ 2 p. 100.

Le président: Si ce n'est pas plus que 2 p. 100, alors, comme le sénateur Buckwold l'a dit, il s'agit d'une proportion relativement petite de vos activités.

Le sénateur Buckwold: Monsieur le président, j'ai toujours été contrarié par le fait que les banques invoquaient cette diminution particulière de leurs revenus pour ne pas payer d'impôt. Je voulais justement faire remarquer, que, dans l'ensemble, il ne s'agit pas d'un poste très important. Pourtant, même dans le mémoire que vous nous avez remis aujourd'hui, vous prétendez que c'est une des principales raisons pour lesquelles vous n'avez pas payé d'impôt. A mon avis, ce n'est pas un argument très solide. Avez-vous beaucoup d'autres raisons de ne pas payer d'impôt?

M. Kenyon: Monsieur le président, c'est la principale raison. Chaque banque, dans les états financiers qu'elle publie, fait état d'une conciliation entre le taux d'imposition qui s'applique à la banque et le taux d'imposition publié. L'élément le plus important de cette conciliation est de loin la diminution d'impôt que nous procurent nos instruments après impôt.

Le sénateur Buckwold: Ce qui signifie que nous pourrions y regarder de plus près.

M. Kenyon: Les coûts de financement du portefeuille des substituts de prêt sont déductibles des revenus provenant d'autres sources. On calcule les revenus provenant d'autres sources sur la base de la marge nette et le financement du portefeuille après impôt correspond au coût brut de ce portefeuille. J'ajouterais que ces 2 p. 100 d'éléments d'actif permettent d'abriter beaucoup de revenus.

Le sénateur Buckwold: Cela répond peut-être à certaines questions que je me suis toujours posées sur l'incidence fiscale d'éléments d'actif relativement peu importants.

M. Kenyon: M. Barnowski vient tout juste de me montrer de quel ordre est la diminution du taux d'imposition par rapport au taux réel qui figure dans nos états financiers. Pour 1986, notre taux d'imposition était au départ de 50 p. 100. Il a été réduit de 13 p. 100 pour les valeurs exonérées d'impôt et il y a une autre réduction pour les revenus provenant de nos filiales étrangères. Il y a également une réduction au titre des gains en capital à la suite de la vente d'immobilisations. Tout cela se chiffre à environ 8 p. 100. Le taux réel de l'impôt qui est publié est donc de 29 p. 100. Par conséquent, comme vous pouvez voir, la plus grande part de notre abri fiscal, si vous désirez qu'on emploie ce terme, est constituée par nos instruments après impôt.

[Text]

Mr. Burn: Mr. Chairman, those numbers also bring forward the fact that a substantial amount of the bank's assets are, of course, employed internationally. It should be borne in mind that the type of tax which is under consideration by this committee and by others could be of serious concern to those of us in the international community. Approximately 40 or 50 per cent of the total assets that we are talking about would be offshore assets.

The Chairman: The proposals in the white paper increase the proportion of financial statement income that is taxable from 49 per cent to 74 per cent. We have been told that that hits the life insurance sector of the financial community in particular, and that it will increase, according to the white paper, from an average tax rate of 14.5 per cent to approximately 21 per cent. Again, we are told that that will have a larger bias against insurance companies than it will toward other financial institutions.

Have you a figure as to what the effect of the tax proposals will be with regard to your tax rates as distinguished from those figures for other financial institutions?

Mr. Kenyon: That is a difficult question to answer. I am not sure I understand the basis for the 14 per cent and 21 per cent figures the Department of Finance has used.

The Chairman: I think the department indicated what it did. That is contained on page 43 of the white paper. It shows insurance and real estate average tax rates before tax reform at 14.5 per cent, percentage of income tax 48.7 per cent. After tax reform, that 14.5 per cent goes to 21.3 per cent, and the percentage of income tax goes from 48.7 per cent to 74 per cent.

I am asking for those four figures for the banking sector.

Mr. Kenyon: We do not have those figures available, Mr. Chairman. It will be complicated to get those because those numbers are influenced by our holdings of after-tax instruments once again. As our portfolio of instruments falls off, the proportion of taxes paid as a proportion of our taxable income will increase substantially.

The Chairman: It takes quite a while to run it off, but as you say, between 1986 and 1989 it is reduced by approximately 50 per cent, according to this table.

Mr. Kenyon: It will probably be even greater than that as a number of us are experiencing an early pay off of those instruments as a result of the reduction in interest rates.

We will attempt to put together a number that will answer your question, Mr. Chairman.

The Chairman: I am referring to the table found on page 43 of the white paper.

Mr. Kenyon: Mr. Chairman, you alluded to the insurance industry in your comments.

The Chairman: Two groups have appeared before us, and both took the same position; one was the agency group, and the other was the companies group.

[Traduction]

M. Burn: Monsieur le président, ces chiffres montrent également qu'une part importante de l'actif des banques est, naturellement, utilisée à l'échelle internationale. Il faut se rappeler que le type d'impôt qu'envisage actuellement ce Comité, et d'autres, pourraient gravement affecter ceux qui, parmi nous, font affaires à l'échelle internationale. De 40 à 50 p. 100 du total de nos actifs est à l'étranger.

Le président: Les propositions du Livre blanc auront pour effet de faire passer de 49 p. 100 à 74 p. 100 le revenu imposable qui figure dans les états financiers. On nous a dit que les assureurs-vie seraient les plus touchés et que leur taux d'imposition passerait de 14,5 p. 100 à environ 21 p. 100. On nous a dit également que les compagnies d'assurances seraient pénalisées plus que toute autre institution financière.

Avez-vous des chiffres sur l'incidence qu'auront les propositions sur vos taux d'imposition par rapport à leur incidence sur les autres institutions financières?

M. Kenyon: Il est difficile de répondre à cette question. Je ne suis pas certain de bien comprendre comment le ministère des Finances est arrivé à ces taux de 14 p. 100 et de 21 p. 100.

Le président: Je pense que le Ministère a expliqué ce qu'il avait fait. Ces explications figurent à la page 49 du document sur la réforme de l'impôt direct. On y montre que le taux moyen d'impôt pour les secteurs de l'assurance et de l'immobilier était de 14,5 p. 100 avant la réforme, et que le pourcentage des bénéfices imposés était de 48,7 p. 100. Après la réforme, le taux d'imposition passe de 14,5 p. 100 à 21,3 p. 100, et le pourcentage des bénéfices imposés passe de 48,7 p. 100 à 74 p. 100.

J'aimerais savoir quels sont ces chiffres pour le secteur bancaire.

M. Kenyon: Nous n'avons pas ces chiffres en main, monsieur le président. Il sera difficile de les obtenir parce qu'ils varient en fonction de notre portefeuille d'instruments après impôt. Comme ce portefeuille disparaîtra, la proportion d'impôt que nous paierons sur notre revenu imposable augmentera considérablement.

Le président: Cela prend beaucoup de temps, mais, comme vous le dites, entre 1986 et 1989, la diminution sera d'environ 50 p. 100, selon ce tableau.

M. Kenyon: La diminution sera probablement plus forte, étant donné que ces prêts seront remboursés plus tôt, en raison de la baisse des taux d'intérêt.

Nous essaierons de le calculer afin de répondre à votre question, monsieur le président.

Le président: Je fais allusion au tableau qui se trouve à la page 44 du document sur la réforme de l'impôt direct.

M. Kenyon: Monsieur le président, vous faisiez allusion au secteur des assurances.

Le président: Deux groupes ont comparu devant nous et ils ont défendu la même position; l'un était composé des agences, l'autre des compagnies d'assurances.

[Text]

Mr. Kenyon: If they are starting from a base where they pay little tax, or no tax, it is understandable that the proposals in the tax reform papers will cause them to pay a proportionately larger part of the tax reform bill than any other industrial sector in the country.

Our position with respect to our own taxes is that we have, in effect, been paying taxes because we have been funding our loan substitutes at a cash loss, and it is only as a result of the tax treatment of our funding cost that we are actually able to break even on those holdings.

The Chairman: Nobody forced any bank to accept any instruments. As your colleague pointed out, one organization refused to touch them for a considerable period of time. One of the Big Six banks made it a point to not touch them for a number of years.

Mr. Kenyon: The policy with respect to the loan substitutes was a government policy. It did benefit sectors of the economy that were not in the best cash-flow position possible. Whether or not we were forced to do that is not the point; the point is that the policy was a benefit to substantial segments of our economy. We participated in the system willingly—

The Chairman: Willingly, yes.

Mr. Kenyon: —as I believe the government would have expected us to do, Mr. Chairman.

The Chairman: One never knows what a government expects. It is a mistake to assume that you know what the government expects of you.

Senator Buckwold: Mr. Chairman, before we adjourn—which will be very soon, I assume—are you expecting any comment from these gentlemen on phase 2 of tax reform relating to sales tax on financial institutions, or transaction tax? Are the witnesses expected to comment on that?

The Chairman: We have not gone into the whole question of changing the sales tax to some kind of a multi-staged tax or a consumption tax. The overview in the report will likely say that it is unfortunate that that is in limbo for some time, and that the bias that results from the impact of tax reform on the middle class sector will undoubtedly be heavier than it otherwise might be.

Financial institutions have said that financial transactions are generally exempt from value added taxes or consumption taxes. I presume that that will be the position that these witnesses will adopt if and when that comes about. I underline the word "when" because, sooner or later, they will have to get the money from somewhere to offset the reductions in rates.

The position of the Canadian Bankers' Association has not been finalized because we do not know what kind of consumption tax is forthcoming. The three possibilities set out in the white paper are, I take it, an anathema to a financial institution if they are applied to transactions that are normally exempt from those kinds of instruments.

[Traduction]

M. Kenyon: S'ils prenaient comme point de départ une situation en vertu de laquelle ils paient peu ou pas d'impôt, il est compréhensible que leur part du fardeau fiscal après la réforme sera proportionnellement plus élevée que celle de tout autre secteur industriel.

En ce qui concerne nos impôts, nous soutenons que nous avons en fait payé des impôts parce que nos substituts de prêts représentent en fait une perte de liquidités et c'est uniquement grâce au traitement fiscal accordé à nos coûts de financement que nous avons pu éviter une perte sèche.

Le président: Personne n'a jamais forcé les banques à utiliser de tels instruments. Comme vous l'avez dit vous-même, l'une des six grandes banques a refusé d'y toucher pendant un bon bout de temps.

M. Kenyon: La politique concernant les substituts de prêts était une politique du gouvernement. Elle a en fait profité à des secteurs économiques qui avaient des problèmes de liquidités. La question n'est pas de savoir si nous avons été forcés d'accepter ces instruments; cette politique a été avantageuse pour d'importants secteurs économiques. Nous avons participé de bon gré.

Le président: De bon gré, bien sûr.

M. Kenyon: Je pense que le gouvernement s'attendait à ce que nous le fassions, monsieur le président.

Le président: Personne ne sait jamais ce qu'attend le gouvernement. C'est une erreur de présumer savoir ce que le gouvernement attend de vous.

Le sénateur Buckwold: Monsieur le président, avant de mettre fin à la séance, ce qui ne devrait pas tarder je suppose, vous attendez-vous à ce que les témoins présentent des observations sur la deuxième étape de la réforme fiscale, c'est-à-dire sur la taxe de vente applicable aux institutions financières, ou sur la taxe sur les opérations financières? Les témoins sont-ils censés commenter ces deux questions?

Le président: Nous n'avons pas encore abordé toute la question du remplacement de la taxe de vente par un certain type de taxe multistade ou par une taxe à la consommation. On dira vraisemblablement dans le résumé du rapport qu'il est regrettable que cette question ait été laissée en plan pour quelque temps, et que, pour cette raison, la réforme fiscale pénalisera la classe moyenne plus gravement qu'elle ne l'aurait fait autrement.

Les institutions financières ont dit que les opérations financières sont en général exonérées d'une taxe à la valeur ajoutée ou d'une taxe sur les biens de consommation. Je suppose que c'est la position qu'adopteront les témoins quand ce changement se produira. J'insiste sur le mot «quand» parce que, tôt ou tard, il faudra aller chercher l'argent quelque part pour compenser la diminution des taux d'imposition.

L'Association des banquiers canadiens n'a pas adopté de position définitive parce que nous ne savons pas encore quel type de taxe à la consommation on nous réserve. Les trois possibilités énoncées dans le Livre blanc sont, je présume, une abomination pour une institution financière si elles sont appli-

[Text]

Mr. Kenyon: Mr. Chairman, we are still formulating our position on the sales tax proposal with respect to financial institutions that is contained in the tax reform green paper. If it is possible, we would like to come back and speak to you specifically on that issue. If that is not possible, we will definitely send you a copy of our comments on those reform proposals.

The Chairman: When?

Mr. Kenyon: Before Christmas, perhaps in mid-December.

The Chairman: Our report will have to be in by December 2 or 3. The Ways and Means Motion is likely going to be, as we understand it, introduced in mid-December. The whole question of manufacturers' sales tax and the swing over to a consumption tax, or some type of VAT, or whatever, is going to be left for some time. While we are interested in receiving your comments, I am sure that you will have a reserve in there to the effect that when the actual type is chosen by the government you will want to make specific comments on that.

All I know is what I read in the paper, and that is that the government has been holding consultations with the provinces because, if there is going to be a universal tax, whether it is multi-staged, consumption or whatever, that will require provincial adherence.

As I see it—and I have not had a chance to discuss this with all of my colleagues—except in our overview, we would not be dealing with the sales tax issue. My advisers say that that is about the only way that you can handle it.

Senator Buckwold: Well, I recognize that as a major problem, but on the other hand it is fundamental to the whole concept.

The Chairman: But unfortunately, Senator Buckwold, the decision has been made politically to introduce this in two stages: stage one dealing with personal and corporate tax rate; and stage two, the conversion of a manufacturers' sales tax into some other type of transaction tax or consumption tax. Until such time as the details are available, all that was outlined in the white paper was that they were thinking about three types: a straight consumption tax, a value added tax and a multi-staged sales tax. While I understand the point that you are making, I do not know that we can carry it any further than to deal with it in our overview.

Senator Buckwold: Did the House of Commons committee do much in this field?

The Chairman: I have not seen the report of the House of Commons—

Senator Buckwold: We will see their report tomorrow, I guess; it will be tabled today.

The Chairman: I have not seen it. I don't know what Mr. Blenkarn's committee has done or what evidence it received on

[Traduction]

quées aux opérations qui sont habituellement exonérées de ce type de taxe.

M. Kenyon: Monsieur le président, nous sommes encore en train de formuler notre position sur la proposition relative à la taxe de vente en ce qui concerne les institutions financières. Il est possible que nous souhaitions revenir pour aborder cette question. Si cela est impossible, nous vous ferons parvenir une copie de nos observations sur ces propositions.

Le président: Quand le ferez-vous?

M. Kenyon: Avant Noël, peut-être au milieu de décembre.

Le président: Nous devons présenter notre rapport le 2 ou le 3 décembre. La motion de voies et moyens sera vraisemblablement déposée au milieu de décembre. Toute la question de la taxe sur les ventes des fabricants et la taxe sur les biens de consommation, ou un type quelconque de taxe à la valeur ajoutée, ou quoi que ce soit, sera mise de côté pour quelque temps. Nous aimerions certes entendre ce que vous avez à dire, mais je suis certain que vous vous réserverez de prendre position avant de connaître le type de taxe que le gouvernement aura décidé d'appliquer.

Je n'en sais pas plus que ce qui est écrit dans les journaux, c'est-à-dire que le gouvernement a consulté les provinces; si la taxe doit être uniforme, qu'elle soit multistade, appliquée sur les biens de consommation ou sur autre chose, il faudra que les provinces l'approuvent.

Je n'ai pas eu la chance d'en discuter avec tous mes collègues, sauf en ce qui concerne notre rapport, mais je pense que nous n'étudierons pas la question de la taxe de vente. Mes conseillers disent que c'est à peu près la seule façon de s'en occuper.

Le sénateur Buckwold: J'estime que c'est un problème de taille, toutefois c'est essentiel à toute la réforme.

Le président: Malheureusement, sénateur Buckwold, il a été décidé pour des raisons politiques de présenter cela en deux étapes: la première ayant trait aux taux d'imposition des particuliers et des sociétés, et la deuxième au remplacement de la taxe sur les ventes des fabricants pour un autre type de taxe sur les opérations ou par une taxe sur les biens de consommation. Tant que nous n'obtiendrons pas plus de précision, nous n'en saurons pas plus que ce qui est exposé dans le Livre blanc, c'est-à-dire qu'on songe à trois types de taxes: une taxe directe sur les biens de consommation, une taxe à la valeur ajoutée ou une taxe multistade. Bien que je comprenne le point que vous soulevez, je ne crois pas que nous puissions nous y attarder, sauf en discutant dans notre aperçu.

Le sénateur Buckwold: Le comité de la Chambre des communes a-t-il fait beaucoup de progrès dans ce domaine?

Le président: Je n'ai pas pris connaissance du rapport de la Chambre des communes...

Le sénateur Buckwold: Nous le verrons demain, je présume; il sera déposé aujourd'hui.

Le président: Je ne l'ai pas vu. J'ignore ce que le comité de M. Blenkarn a fait ou quels éléments de preuve il a reçu. Nous

[Text]

that. We had a number of briefs touching on it, but we are not calling witnesses to deal with that specifically.

Mr. Kenyon: Mr. Blenkarn's committee, Mr. Chairman, has deferred consideration of the sales tax proposals until the early part of the new year, I believe.

The Chairman: I certainly understand that, because it is tough enough to try to deal with it in principle; I do not think it is meaningful to deal with it in principle and I think that you have to read the fine print before you deal with a lot of these things.

Unless there are some specific questions, senators, we have to thank our witnesses from the Canadian Bankers' Association for coming and assisting us in dealing with tax reform. We note what they have to say about these instruments, such as letters of guarantee, bankers' acceptances and matters of that kind, and the problem that has arisen in regard to their not being taken into account.

Were you given any idea as to when they would deal with that in Finance? Would they deal with it in a ways and means motion do you think, or was there some idea that they would come out with an indication of their position prior to the ways and means motion?

Mr. Kenyon: Mr. Chairman, I understand that they are actively considering our concerns on that particular issue at this point in time. They have not indicated to us whether they will incorporate something in the tax reform legislation or whether it will be deferred until a later time.

The Chairman: Thank you very much. Obviously, when we receive your numbers then there is a point that we will likely comment on in our report, because it appears that there has been an oversight here in some regard.

Thank you very much for coming.

Mr. Kenyon: Thank you very much, Mr. Chairman and honourable senators.

The committee adjourned until 2 p.m.

The committee resumed at 2 p.m.

The Chairman: Although some members of the committee are not here, we will proceed, because we maintain a record of the proceedings and copies of that record are given to each member of the committee.

We are continuing, as senators know, with our study on tax reform. Our witnesses are from the Canadian Restaurant and Foodservices Association. Mr. Frank, you are the spokesman for the association; is that correct?

Mr. William Frank, President, Canadian Restaurant and Foodservices Association: That is correct.

The Chairman: Mr. Frank, do you have some preliminary remarks that you wish to make?

Mr. Frank: Yes, sir.

The Chairman: I would suggest that you introduce your colleagues and yourself. At the conclusion of your opening

[Traduction]

dispositions de certains mémoires à ce sujet, mais nous ne convoquons pas de témoins pour traiter précisément de cette question.

M. Kenyon: Monsieur le président, je pense que le comité de M. Blenkarn a reporté, au début de l'année prochaine, l'étude des propositions portant sur la taxe de vente.

Le président: Je comprends très bien cela, car il est déjà assez difficile de tenter d'étudier la question théoriquement; je ne pense pas qu'il soit avantageux de le faire; il faut étudier tous les détails avant d'examiner une foule de ces choses.

À moins que vous n'ayez des questions précises, sénateurs, nous nous devons de remercier nos témoins de l'Association des banquiers canadiens d'être venus nous aider à étudier la réforme fiscale. Nous prenons bonne note de ce que vous avez à dire au sujet de ces titres—lettres de garantie, acceptations de banque et autres questions du genre—et du problème qui a surgit lorsqu'on n'en a pas tenu compte.

Vous a-t-on donné une idée du moment où le Comité des finances se penchera sur cette question? Pensez-vous qu'il le fera dans une motion de voies et moyens, ou savez-vous s'il nous donnera une idée de sa position avant de déposer la motion de voies et moyens?

M. Kenyon: Monsieur le président, il semble qu'il étudie activement nos préoccupations sur ce sujet précis. Il ne nous a pas dit s'il insérerait une disposition à cet égard dans la législation sur la réforme fiscale ou si cette question sera reportée.

Le président: Je vous remercie beaucoup. De toute évidence, quand nous recevrons vos chiffres, nous commenterons probablement un point dans notre rapport, car il semble y avoir eu un oubli.

Je vous remercie beaucoup d'être venus.

M. Kenyon: Je vous remercie beaucoup, monsieur le président, et honorables sénateurs.

La séance est levée jusqu'à 14 heures.

Le Comité reprend ses travaux à 14 heures.

Le président: Nous poursuivons bien que certains membres du Comité ne soient pas présents, car nous tenons un compte rendu des délibérations dont copie est remise à chacun.

Comme les sénateurs le savent, nous poursuivons notre étude de la réforme fiscale. Nos témoins appartiennent à l'Association canadienne des restaurateurs et des services de l'alimentation. Monsieur Frank, vous êtes le porte-parole de l'association n'est-ce pas?

M. William Frank, président, Association canadienne des restaurateurs et des services de l'alimentation: C'est exact.

Le président: Monsieur Frank, désirez-vous faire des observations préliminaires?

M. Frank: Oui, monsieur.

Le président: Je vous demanderais de bien vouloir nous présenter vos collègues et vous-même. A la fin de vos observations

[Text]

remarks, senators will no doubt have a number of questions to ask.

Mr. Frank: Mr. Chairman and members of the Standing Committee on Banking, Trade and Commerce, my name is William Frank; I am President of the Canadian Restaurant and Foodservices Association. My full-time job is as Vice-President of Operations for Edwards Fine Food Limited, which owns 20 fast- and full-service restaurants in Nova Scotia. Joining me are CRFA Director, Timothy Whitehead, from the Westin Hotel in Ottawa and our full-time Executive Vice-President and Chief Operating Officer, Douglas Needham, from Toronto.

I want to thank you for the opportunity to appear before this committee and would like to take just a few minutes to highlight our response to the white paper proposal to limit deductions for business meals to 80 per cent of their cost. Following our statement, we would welcome questions and discussion with the committee.

If the committee wishes, we are also prepared to discuss some key philosophical issues with respect to sales tax reform. In particular, we would be pleased to provide some interesting insights into the debate about the merits of taxing food.

First, in terms of business meals, I would like to stress our opposition to the classification of this activity as a "personal consumption benefit." The consumption of food and beverages by commercial travelers, convention and seminar delegates and participants at legitimate business meetings is an integral part of business activity. As senators working long hours and away from home, I ask you if you believe it is fair to be taxed for consuming food and beverages while engaged in the business of the Senate?

If you accept this principle, then you are inviting the scrutiny of all Canadian jobs and the taxation of all those positive aspects which may be perceived as a personal benefit. In that case, you may wish to look at on-the-job training, business class air travel and executive washrooms as "personal consumption benefits."

We in the association do not believe that Canadians or their employers should be taxed for perceived benefits which occur as an integral part of legitimate business activity.

Second, we ask this committee to take a very careful look at the bizarre fashion in which this tax measure is applied and the inequities which it will create. Although it is proposed as justified on the basis of a "personal consumption benefit," the onus and the tax liability fall first on the employer rather than the recipient. This practice is radically different from the situation which occurs with automobiles, where the recipient pays the tax on the benefit.

The curious method in which the white paper proposes to tax business meals generates a variety of undesirable situations. I would like to give you a couple of examples.

Employer-paid meals in the private sector are subject to a tax liability which will not exist among governments or non-

[Traduction]

préliminaires, les sénateurs voudront sans doute vous poser certaines questions.

M. Frank: Monsieur le président, membres du Comité permanent des banques et du commerce, je m'appelle William Frank, et suis président de l'Association canadienne des restaurateurs et des services de l'alimentation. Je suis vice-président à plein temps des opérations *Edwards Fine Food Limited*, qui possède vingt restaurants à service rapide et à service complet en Nouvelle-Écosse. M'accompagnent le directeur de la CRFA, M. Timothy Whitehead, de l'Hôtel Westin d'Ottawa, et notre vice-président exécutif et chef des opérations à plein temps, M. Douglas Needham, de Toronto.

Je tiens à vous remercier de l'occasion qui nous est offerte de comparaître devant le Comité; je voudrais prendre quelques instants pour vous faire part de notre réaction face à la proposition du Livre blanc visant à réduire à 80 p. 100 de leur coût les déductions relatives aux repas d'affaires. À la suite de notre déclaration, nous serons heureux de répondre aux questions et d'en discuter avec le Comité.

Si le Comité le désire, nous sommes également disposés à discuter de certaines questions fondamentales concernant la réforme de la taxe de vente. Notamment, nous serions heureux de vous éclairer sur le débat entourant les mérites de la taxation des aliments.

Premièrement, pour ce qui est des repas d'affaires, je désire souligner que nous nous opposons à ce qu'on considère cette activité comme un «avantage personnel». La consommation d'aliments et de boissons par des voyageurs de commerce, par des délégués à des congrès et à des séminaires et par des participants à des réunions d'affaires légitimes fait partie intégrante de l'activité commerciale. Comme les sénateurs travaillent pendant de longues heures et à l'extérieur de leur foyer, je vous demande si vous jugez équitable qu'on impose une taxe sur les aliments et les boissons que vous consommez lorsque vous vous acquittez de vos fonctions de sénateurs?

Si vous adhérez à ce principe, vous encouragez l'examen minutieux de tous les emplois canadiens et la taxation de tous les aspects positifs qui peuvent être perçus comme un avantage personnel. Dans ce cas, vous voudrez peut-être considérer comme «avantage personnel» la formation en cours d'emploi, les vols en classe d'affaires et les lieux d'aisance des cadres.

L'association ne croit pas que les Canadiens ou leurs employeurs devraient être imposés pour des avantages réputés qui font partie intégrante d'une activité commerciale légitime.

Deuxièmement, nous demandons au Comité d'examiner très soigneusement la façon bizarre dont cette mesure fiscale est appliquée et les injustices qu'elle créera. Bien qu'elle soit proposée parce qu'elle est réputée s'appliquer à un «avantage personnel», elle impute la charge fiscale à l'employeur plutôt qu'à l'employé. Cette pratique diffère radicalement de la situation qui se produit dans le cas des automobiles, où l'employé paye une taxe sur l'avantage reçu.

La méthode curieuse selon laquelle le Livre blanc propose de taxer les repas d'affaires suscite toutes sortes de situations indésirables. En voici quelques exemples.

Dans le secteur privé, les repas payés par l'employeur font l'objet d'une taxe qui n'existe pas au sein des gouvernements

[Text]

profit organizations such as charities, associations, institutions and unions. In other words, you are taxing the so-called personal benefit received by some employees and ignoring the same personal benefit received by others.

Using this tax measure as an excuse, companies will be encouraged to limit their reimbursement of employee meal expenses to 80 per cent of their cost in order to avoid the 20 per cent limit on corporate deductions. You are encouraging companies to impose 20 per cent of the cost of these legitimate meals on their employees, particularly the middle managers and sales people.

Third, I would like to address the matter of abuse and extravagance. These issues were studiously avoided by the white paper but appear to be a factor in this proposed tax measure. I would like to make two points about abuse and extravagance.

The first point I would like to make is that Revenue Canada currently possesses and exercises the power to disallow or restrict in part or in whole the deduction of meal expenses which are not reasonable in the circumstances.

The second point I would like to make is that nothing in this tax proposal will discourage abuse and extravagance. You will simply be taxing 20 per cent of it. Moreover, we do not believe that you can classify and tax all business meals alike. We also believe that the lack of specific guidelines for allowable expenses has created a situation which poses difficulties for both taxpayers and Revenue Canada. Therefore, we have identified three specific instances where it is recommended that business meals should remain 100 per cent deductible;

(A) Personal meal expenses incurred out of town by business, commercial and government employees whose travel is directly related to the business of their employer.

(B) Food and beverage expenses incurred at seminars, conventions and trade events related to the business activity of the taxpayer.

(C) Food and beverage expenses incurred at business meetings with an existing customer or prospective client; where there is a verifiable relationship based on the sale or potential sale of goods and services; where business is discussed and properly documented; and where expenses are reasonable in the circumstances.

The Canadian Restaurant and Foodservices Association believes that these recommendations are fair and equitable to all taxpayers and that the Canadian public will view them as such. We strongly urge the committee to amend the white paper proposal to incorporate these three exceptions.

Mr. Chairman, our association appeared before the Commons committee on Finance and Economic Affairs on September 2, where we received a very positive response to our recom-

[Traduction]

ou des organismes sans but lucratif, comme les sociétés de bienfaisance, les associations, les institutions et les syndicats. Autrement dit, vous taxez l'avantage personnel réputé dont bénéficient certains employés et faites fi du même avantage personnel dont bénéficient d'autres personnes.

Utilisant cette mesure fiscale comme excuse, les compagnies seront encouragées à limiter à 80 p. 100 de leur coût le remboursement des frais de repas de leurs employés afin d'éviter la limite de 20 p. 100 imposée sur les déductions des sociétés. Vous encouragez les compagnies à imposer 20 p. 100 du coût de ces repas légitimes à leurs employés, notamment aux gestionnaires de niveau intermédiaire et au personnel des ventes.

Troisièmement, je voudrais aborder la question des abus et des dépenses excessives. Ces questions ont soigneusement été évitées dans le Livre blanc, mais semblent constituer un facteur dont il faut tenir compte dans cette proposition de mesure fiscale. Je voudrais souligner deux points au sujet des abus et des dépenses excessives.

Premièrement, Revenu Canada possède, et exerce, le pouvoir de refuser ou de limiter en partie ou en totalité la déduction des frais de repas qui ne sont pas raisonnables dans les circonstances.

Deuxièmement, rien dans cette proposition fiscale ne permettra de décourager les abus et les dépenses excessives. Vous ne ferez qu'imposer une taxe de 20 p. 100 sur les frais de repas. En outre, nous ne croyons pas que vous puissiez classer et taxer tous les repas d'affaires sans aucune distinction. Nous estimons en outre que l'absence de lignes directrices précises sur les dépenses admissibles a créé une situation qui cause des difficultés tant pour les contribuables que pour Revenu Canada. Par conséquent, nous avons cerné trois cas précis où il est recommandé que les repas d'affaires continuent d'être déductibles à 100 p. 100:

(A) Les frais relatifs aux repas personnels engagés par les employés d'une entreprise, d'un commerce ou d'une administration publique lorsqu'ils sont en voyage d'affaires directement relié à l'activité de leur employeur.

(B) Les frais afférents aux aliments et boissons engagés lors de séminaires, congrès et manifestations commerciales reliés à l'activité commerciale du contribuable.

(C) Les frais afférents aux aliments et boissons engagés à l'occasion de réunions d'affaires avec un client actuel ou éventuel, lorsqu'il existe une relation véritable fondée sur la vente, ou sur la vente éventuelle, de biens et de services, lorsqu'il est question d'affaires et que la réunion est convenablement justifiée, et lorsque les dépenses sont raisonnables dans les circonstances.

L'Association canadienne des restaurateurs et des services de l'alimentation estime que ces recommandations sont justes et équitables pour tous les contribuables et que le public canadien les considérera comme telles. Nous exhortons le Comité à modifier la proposition figurant dans le Livre blanc afin qu'elle englobe ces trois exceptions.

Monsieur le président, notre association a comparu devant le Comité permanent des finances et des affaires économiques de la Chambre des communes, le 2 septembre, et nos recomman-

[Text]

mendations. The committee was very receptive to our first two points: meals consumed while travelling out of town, and meals consumed while attending seminars, conventions and trade events. Their position was confirmed in the report of the Standing Committee on Finance and Economic Affairs.

They expressed some reservations, though, about our third recommendation. Therefore, we have since revised and tightened it somewhat, limiting it to sales and marketing situations only. That revised recommendation has been circulated to the committee today and should be substituted for the third recommendation in this presentation.

Mr. Chairman, again we thank you for the opportunity to appear before this committee and look forward to discussing our recommendations with you.

The Chairman: What was the estimated revenue from this proposed change over the five-year period? Is that documented in the white paper? In the number of instances where proposals were made for changes, an estimate was made of the revenue that would arise from the change.

Mr. Douglas Needham, Executive Vice-President and Chief Operating Officer, Canadian Restaurant and Foodservices Association: I believe, Mr. Chairman, it is \$100 million.

The Chairman: In the white paper the estimated revenue is under one group for home offices, meals and entertainment. It is over \$1 billion for the five years, but it does not list meals and entertainment as separate items.

Mr. Needham: Mr. Chairman, I believe the Department of Finance calculates that there would be tax revenues of \$100 million for business meals and entertainment.

The Chairman: Is that per annum?

Mr. Needham: That is correct.

The Chairman: That would be \$500 million over the five years?

Mr. Needham: That is correct.

The Chairman: That is a significant sum of money.

Mr. Needham: Definitely.

The Chairman: Mr. Frank, how would you propose that that revenue shortfall be offset?

Mr. Frank: Mr. Chairman, it is difficult to respond directly to that question. I believe that the concern the association has expressed publicly on behalf of its membership is that this tax proposal may in fact hurt the industry. Rather than, if you will, provide the necessary revenue that the government is looking for, it will, because of reduced sales in our food service business or the laying off of employees, jeopardize the revenue that it already has.

I think we are in an awkward situation. You are asking me to comment on where they could get that money and I am say-

[Traduction]

dations ont suscité une réaction très favorable. Le Comité a été très réceptif à nos deux premiers points: les repas consommés à l'occasion de voyages en service commandé, et les repas consommés lors de séminaires, de congrès et de manifestations commerciales. Le Comité permanent des finances et des affaires économiques a confirmé sa position dans son rapport.

Les membres de ce comité ont toutefois exprimé certaines réserves au sujet de la troisième recommandation. Nous l'avons donc révisée et restreinte, la limitant aux cas de vente et de commercialisation. On l'a fait circuler aujourd'hui parmi les membres du Comité, qui devraient la substituer à la troisième recommandation figurant dans notre exposé.

Monsieur le président, nous vous remercions encore une fois de nous avoir autorisés à comparaître devant le Comité; nous sommes tous disposés à discuter de nos recommandations avec vous.

Le président: Quelles recettes ce changement proposé devrait-il rapporter sur cinq ans? En parle-t-on dans le Livre blanc? Dans les cas où des propositions de changement ont été avancées, on a fait une estimation des recettes qui en découleraient.

M. Douglas Needham, vice-président exécutif et chef des opérations, Association canadienne des restaurateurs et des services de l'alimentation: Monsieur le président, je crois que les recettes prévues s'élèvent à 100 millions de dollars.

Le président: Dans le Livre blanc, les recettes prévues sont indiquées sous une catégorie: les bureaux à domicile, les repas et la représentation. Ces recettes s'élèvent à plus de 1 milliard de dollars sur cinq ans, mais les repas et la représentation ne sont pas indiqués séparément.

M. Needham: Monsieur le président, je crois que le ministère des Finances estime que les recettes fiscales provenant des repas d'affaires et de la représentation s'élèveraient à 100 millions de dollars.

Le président: Par année?

M. Needham: C'est exact.

Le président: Il s'agirait de 500 millions de dollars sur cinq ans?

M. Needham: C'est exact.

Le président: C'est une somme considérable.

M. Needham: Assurément.

Le président: Monsieur Frank, comment proposeriez-vous de compenser cette perte de recettes?

M. Frank: Monsieur le président, il est difficile de répondre directement à cette question. La préoccupation que l'association a exprimée publiquement au nom de ses membres, c'est que cette proposition fiscale risque en fait de porter préjudice à l'industrie. Au lieu de procurer au gouvernement les recettes nécessaires qu'il désire, elle nuira aux recettes qu'il possède déjà, en entraînant une réduction des ventes dans les services d'alimentation ou la mise à pied d'employés.

Nous sommes dans une situation difficile, car vous me demandez de vous dire où le gouvernement pourrait trouver

[Text]

ing that if they institute this as it is written, they are going to take away from that which they already have.

The Chairman: Of course, they must have taken that into account when they arrived at their estimates because everyone knows that if you increase taxes there is some falling off of utilization. After all, meals away from home in restaurants and that kind of thing are not, in every case, essential. There is a certain amount of choice on behalf of the person as to whether he will do it or not.

Perhaps, certain companies will preclude people from having as many business meals as they have had. Would you not expect that that was taken into account in the estimates?

Mr. Frank: I do not know that it was. I do not know if there is enough data available on restaurant sales or restaurant operations. I believe that the authors of the report looked at places where this activity was initiated such as Australia and the United States where there is insufficient data to reflect what has happened or what the potential consequences will be.

Mr. Needham: We are not advocating a total exemption from the tax proposal; therefore, the total amount of \$100 million is not being lost from the tax reform package. We are not advocating any recommendations with respect to entertainment expenses. Our business meal recommendations would not cover all business meal instances. It does not cover, for instance, meals consumed in an executive board room or at a meeting of employees. Therefore, we calculate that the cost of adopting our recommendations would be approximately \$30 million per annum. There is still \$70 million left on the table for the government.

The Chairman: But you are not in the entertainment business, are you?

Mr. Needham: Not directly, sir.

The Chairman: People in the entertainment business may believe that a way of fostering their business would be by taking a client to watch the Ti-Cats suffer a loss. They would consider that to be as legitimate as taking them to the Westin Hotel.

Senator Buckwold: Has that aspect been affected?

The Chairman: That is part of the proposed changes.

Senator Buckwold: My understanding is that 20 per cent of it goes.

The Chairman: No, I think it is more than 20 per cent. My understanding is that a reasonably sized box at the new dome will cost, over 10 years, about \$1,200,000 and then they must add to that the cost of all the tickets. It is my understanding that under "entertainment" that deduction would be lost.

Mr. Needham: You would lose 20 per cent of the total cost.

Senator Buckwold: Am I correct that any kind of entertainment of clients or customers at home or away is subject to 20 per cent of the bill being paid by either the company or the recipient?

Mr. Frank: Yes, sir.

[Traduction]

ces recettes et je vous dis que s'il met cette proposition en vigueur, il perdra celles qu'il possède déjà.

Le président: Bien entendu, on a dû en tenir compte quand on a fait les estimations, car tout le monde sait que si l'on augmente les taxes, le taux d'utilisation des services diminuera. Après tout, il n'est pas toujours indispensable de consommer des repas dans des restaurants. On a le choix de le faire ou non.

Certaines compagnies empêcheront peut-être leurs employés d'organiser autant de repas d'affaires qu'auparavant. Ne pensez-vous pas qu'on en a tenu compte dans les estimations?

M. Frank: Je l'ignore. J'ignore s'il existe suffisamment de données sur les ventes ou l'exploitation des restaurants. Les auteurs du rapport ont peut-être examiné des cas où cette activité se déroule dans des pays comme l'Australie et les États-Unis, où l'on ne dispose pas de données suffisantes pour déterminer si les ventes diminueront.

M. Needham: Nous ne préconisons pas la suppression totale de la proposition fiscale; par conséquent, le gouvernement ne perd pas le montant total de 100 millions de dollars. Nous ne préconisons pas de recommandations à l'égard des frais de représentation. Nos recommandations concernant les repas d'affaires ne porteraient pas sur tous les cas, par exemple, sur les repas consommés dans la salle d'un conseil d'administration ou au cours d'une réunion d'employés. Nous calculons donc que l'adoption de nos recommandations coûterait environ 30 millions de dollars par an. Il resterait encore 70 millions de dollars de recettes pour le gouvernement.

Le président: Mais, vous ne faites pas de la représentation, n'est-ce pas?

M. Needham: Pas directement, monsieur.

Le président: Les gens qui font de la représentation peuvent penser qu'une façon de stimuler leur entreprise serait d'amener un client voir les Ti-Cats perdre un match. Ils considéreraient que cela serait aussi légitime que de l'inviter à un restaurant de l'Hôtel Westin.

Le sénateur Buckwold: Cet aspect de la représentation a-t-il été touché?

Le président: Il fait partie des changements proposés.

Le sénateur Buckwold: Il me semble qu'on interdise de déduire 20 p. 100 du coût des frais de représentation.

Le président: Non, je pense que ce pourcentage est plus élevé. Si je comprends bien, une place de taille raisonnable dans le nouveau stade coûtera environ 1 200 000 \$ sur 10 ans, et il faut ajouter à cela le coût de tous les billets. Si je comprends bien, dans les frais de «représentation», cette déduction serait perdue.

M. Needham: On perdrait 20 p. 100 du coût total.

Le sénateur Buckwold: Ai-je raison de penser que, pour tout genre de représentation au profit de clients, à domicile ou ailleurs, 20 p. 100 de la facture est payée par la compagnie ou le bénéficiaire?

M. Frank: Oui, monsieur.

[Text]

Senator Buckwold: So we are reducing expenses by 20 per cent, is that correct?

Mr. Frank: Yes.

Senator Buckwold: Would you not say that there is 20 per cent abuse of the system now?

Mr. Needham: That could well be. The fact of the matter is that there is nothing in this proposal that addresses abuse or extravagance; it simply taxes 20 per cent.

We feel that our recommendations, which are tighter than those currently being exercised by Revenue Canada, would, in fact, discourage abuse. At the moment it is wide open. There are no written guidelines.

Mr. Frank: I think it is fair to point out that our brief deals with business meals rather than business-entertainment expenses. We do not address that at all. Our recommendations deal with meals for people who are away from home, meals for people attending educational, convention seminars or trade activities and, perhaps, business meals where legitimate business has been done.

The Chairman: I am considering your new suggestion, that is, business meetings. I am saying that a person can either take his client to a restaurant and have a discussion over lunch or over dinner, or he can take him to the ball game and have a discussion. I do not see any difference between the two. While I can understand your position respecting training seminars and that kind of situation, I find it pretty difficult to say where business is discussed and properly documented. All one would have to do is take along a piece of paper or write a memorandum upon returning. Would that be the appropriate documentation, and who would check it?

I think you have gone a long way with this recommendation.

I would think that the public, generally, believes that it is a perk to take business associates out to good restaurants and to entertain them in terms of meals while discussing business rather than doing it in an office. The public, generally, looks upon that as a perk.

Mr. Frank: Perhaps the problem lies in the education of the public.

The Chairman: Having been a businessman myself, I must admit that I thought it was nice to be able to take out people that I did business with. I remember being in France where there were people on staff called "entertainment engineers" who looked after visiting VIPs.

Senator Buckwold: Were they female?

The Chairman: No, in France they were not.

Senator Buckwold: Are they different?

The Chairman: Yes, in France they are different. Entertainment engineers are people who know the business very well.

[Traduction]

Le sénateur Buckwold: Nous réduisons donc les dépenses de 20 p. 100, n'est-ce pas?

M. Frank: Oui.

Le sénateur Buckwold: Ne diriez-vous pas qu'on abuse du système dans une proportion de 20 p. 100?

M. Needham: C'est fort possible. Le fait est que cette proposition ne dit rien des abus ou des dépenses excessives; elle ne fait qu'imposer une taxe de 20 p. 100 p. 100.

Nous estimons que nos recommandations, qui sont plus rigoureuses que les dispositions qu'applique actuellement Revenu Canada, décourageront en fait les abus. À l'heure actuelle, tout va. Il n'existe aucune ligne directrice écrite.

M. Frank: Je devrais souligner que notre mémoire porte sur les frais de repas d'affaires et non sur les frais de représentation, dont nous ne parlons absolument pas. Nos recommandations portent sur les repas consommés par des employés en service commandé, par les employés qui assistent à des cours de formation, à des congrès, à des séminaires ou à des activités commerciales, et sur des repas d'affaires où l'on fait des affaires légitimes.

Le président: J'étudie votre nouvelle suggestion, c'est-à-dire celle qui concerne les réunions d'affaires. Je dis qu'une personne peut inviter son client à un restaurant et discuter avec lui en prenant le déjeuner ou le dîner, ou encore, il peut l'inviter à une partie de football tout en discutant avec lui. Je ne vois aucune différence entre ces deux activités sur le plan fiscal. Je comprends votre position en ce qui concerne les séminaires de formation et les activités de ce genre, mais je trouve très difficile de dire ce qui constitue une rencontre d'affaires et une documentation appropriée. Il suffirait que l'on apporte un bout de papier et que l'on rédige une note justificative à son retour. Serait-ce là une documentation appropriée, et qui en assurerait le contrôle?

À mon avis, votre recommandation va un peu loi.

Il me semble que, de façon générale, le public considère comme un avantage indirect le fait de pouvoir emmener des relations d'affaires dans de bons restaurants et discuter d'affaires en prenant un bon repas plutôt que de faire cela dans un bureau. Le public considère généralement ces repas comme des à-côtés.

M. Frank: Peut-être que le problème vient de la nécessité d'éduquer le public.

Le président: Ayant moi-même été dans les affaires, je dois avouer que je n'étais pas mécontent de pouvoir offrir des sorties à mes relations d'affaires. Je me souviens qu'en France il y avait des personnes spécialement chargées de s'occuper des invités d'honneur et que l'on appelait «ingénieurs de la représentation».

Le sénateur Buckwold: Étaient-ce des femmes?

Le président: Non, pas en France.

Le sénateur Buckwold: La situation y est-elle différente?

Le président: Oui, la situation est différente en France. Les ingénieurs de la représentation sont des gens qui connaissent très bien ce domaine d'activité.

[Text]

Mr. Frank: That says something about how important that aspect of the business is.

The Chairman: It was certainly looked upon as a nice touch. As a businessman, I felt that that was an advantage. We were very careful in our business as to who would have the privilege of inviting people out.

Mr. Frank: I think your comments about privilege are fair, Mr. Chairman. It is always difficult in a situation like this to respond constructively. I am sure that many times when you entertained business clients or associates in that forum, you would have preferred not to have been there, especially when it was real work. I am somewhat concerned that when we talk about perks people do not fully appreciate that some of those perks entail being away from home 40 or 50 nights of the year. That means being away from your family and being involved in activities which, if you had your druthers, you would not be involved in. In many cases it is real work.

The Chairman: It may be real work, but there is also some enjoyment involved in going to a good restaurant and enjoying good service and good wine.

Mr. Frank: You appear to be approaching this personal consumption benefit aspect in terms of there being something in it for those who give the benefit. It is nice to be in an air-conditioned office. This morning it was nice to fly executive class and it is going to be nicer to fly home first class this afternoon when I return. Are we going to start taxing those kinds of benefits because those are perks? I took a limousine rather than a taxi. Are we going to tax that?

As an association, we appeared before the parliamentary committee and now before the Senate committee to address what we thought were some fair concerns and to ask for some considerations about our business.

The Chairman: You have three classifications. You have people who have to be away from home as part of their job. You have a person who is working out of his own home base and you are saying that he should document the fact that he discussed business. There is a lot of difference between the classifications you are dealing with. That is what I am trying to get you to address. Take a fellow who is on the road five days a week. He has to eat and so on. To suggest that he has some kind of personal consumption benefit because his family at home buys fewer groceries is quite different from the sort of suggestion in this so-called recommendation (c).

Mr. Frank: To put it in some perspective, if you and I share to engage in some sort of meaningful business activity with respect to which there may be benefit to both, it may be in my best interests to invite you to lunch to conduct the initial conversations in a neutral territory. I think that is a legitimate business activity. That may be of benefit to me as a possible provider of goods or services, and I may get you in an environment where the stress and strain of your normal daily routine are, perhaps, minimized. Many people, particularly independents, do not have offices and conduct much of their business in

[Traduction]

M. Frank: Voilà qui en dit long sur l'importance qu'on accorde à cet aspect des affaires.

Le président: C'est quelque chose qui était bien apprécié. En tant qu'homme d'affaires, je considérerais cela comme un avantage. Il nous fallait toutefois faire preuve d'une grande circonspection dans le choix des invitations.

M. Frank: Vos remarques sur la question des avantages me semblent justifiées, Monsieur le président. Il est toujours difficile dans une situation comme celle-ci de répondre de façon constructive. Je suis sûr que vous auriez souvent préféré renoncer à ces sorties avec vos clients ou associés, surtout quand vous étiez réellement là pour travailler avec eux. Je suis quelque peu préoccupé par le fait que, quand nous parlons d'â-côtés, les gens ne se rendent pas bien compte que certains de ces â-côtés exigent que l'on soit parti de chez soi 40 ou 50 nuits par an. On est loin de sa famille et on participe à des activités dont on se passerait bien. Le plus souvent, il s'agit réellement de séances de travail.

Le président: Bien sûr, il peut s'agir de séances de travail, mais il est quand même agréable d'aller dans un bon restaurant où le service est attentif et le vin n'est pas à dédaigner.

M. Frank: Vous semblez aborder cette question de l'existence d'un avantage personnel en disant que celui qui invite y trouve aussi son compte. Il est agréable d'être dans un bureau climatisé. J'ai trouvé agréable de pouvoir voyager ce matin dans la catégorie affaires, et je trouverai encore plus agréable de pouvoir retourner cet après-midi en première classe. Allons-nous désormais imposer les avantages de ce genre sous prétexte que ce sont des â-côtés? Je suis venu ici en limousine, et non pas en taxi. Cela deviendra-t-il un avantage imposable?

Des représentants de notre association ont comparu devant le Comité parlementaire, et nous comparaissons maintenant devant le Comité sénatorial, pour exposer des préoccupations que nous considérons comme légitimes et demander que l'on tienne compte de la nature de nos activités.

Le président: Il existe trois catégories. Il y a ceux qui doivent voyager dans le cadre de leur emploi, il y a ceux qui travaillent à partir de leur domicile et qui, d'après ce que vous dites, devraient être obligés de démontrer qu'ils ont parlé d'affaires. Il existe une énorme différence entre les catégories. Voilà où je veux en venir. Prenons le cas du type qui voyage cinq jours par semaine. Il doit se nourrir, se loger, et ainsi de suite. L'avantage personnel qu'il peut tirer du fait que la commande d'épicerie coûtera moins cher à sa famille est très différent de celui qui découle de la recommandation c).

M. Frank: Pour mieux nous situer, supposons que vous et moi allions nous lancer dans quelque activité commerciale légitime qui serait susceptible de nous profiter à tous deux, j'aurais peut-être intérêt à vous inviter à déjeuner pour que nous puissions tenir notre discussion initiale en territoire neutre. Je crois qu'il s'agit là d'un repas d'affaires légitime. Je pourrais en tirer un avantage en tant que fournisseur éventuel de biens ou de services, et cela me permettrait de vous rencontrer dans un contexte où les tracasseries quotidiennes seraient peut-être minimisées. Il arrive souvent que les hommes et les femmes d'affaires, sur-

[Text]

restaurants. I know that in the restaurants we own, a number of the regular clients are professionals who do not have offices, if you will. They do entertain their clients and use our restaurants as offices, which I think is legitimate. I suspect that everyone in this room has experienced that sort of situation at some time.

The Chairman: Mr. Frank, the great difficulty lies in determining what is and what is not proper in this area. The expenses of a fellow out on the road are easily documented. To document the use of a restaurant in one's home base as a business expense with just a memorandum on file is where the problem arises. In any event, we have your point.

Senator Buckwold: In my view, there is no question on recommendation (a). Someone who is on the road working for his company should be able to deduct his full expenses. I would hope that we would endorse that. On the first part of recommendation (b), you do not include alcohol. Only meals are included. Therefore, if somebody has a drink, which most people do, it would not be included.

The Chairman: I think all of the food and beverages would be on one check.

Mr. Frank: Yes, sir.

Senator Buckwold: Nevertheless, this says "personal meals" as against "food and beverages" later. You are suggesting that there would be no allowance for alcohol and beverages, is that true?

Mr. Frank: No, I am not saying that. We see a meal as including food and beverages.

Senator Buckwold: You do not say that in recommendations (b) and (c). You will notice that beverages are specified. I assume, therefore, that the first recommendation is strictly for meals. Do you include alcohol in that?

Mr. Frank: If I may, Mr. Chairman, with respect to recommendation (a), we believe that most organizations have a stated policy on meal allowances or *per diem* expenses for their employees while they are away. We thought that those would be satisfied internally. We were looking to have whatever was arranged by that organization sustained as a 100 per cent legitimate deduction. That is why we used the generic term "meals", but we were really referring to company practices.

The Chairman: You are really talking about food and beverage expenses there?

Mr. Frank: Yes.

Senator Buckwold: I did not read it that way because of its delineation later on.

[Traduction]

tout s'ils travaillent à leur compte, n'aient pas de bureau et que les restaurants deviennent leurs lieux d'affaires de prédilection. Je sais que, parmi les clients qui fréquentent régulièrement les restaurants dont nous sommes propriétaires, il se trouve beaucoup de professionnels à leur compte qui n'ont pas de bureau. Ils se servent de nos restaurants comme de bureaux pour y recevoir leurs clients, ce qui me paraît légitime. Je soupçonne qu'il n'y a personne ici qui ne se soit jamais trouvé dans une situation semblable.

Le président: Monsieur Frank, le gros problème qui se pose est de déterminer ce qui est approprié et ce qui ne l'est pas. Les dépenses de celui qui voyage par affaires peuvent facilement être documentées. C'est tout autre chose cependant d'inclure dans ses dépenses d'affaires les repas pris dans un restaurant situé à proximité de son domicile et de le justifier par une simple note au dossier. Quoi qu'il en soit, nous avons pris note de votre argument.

Le sénateur Buckwold: A mon avis, la recommandation a) ne fait aucun problème. Le type qui voyage pour le compte de son entreprise devrait pouvoir déduire toutes ses dépenses. J'ose croire que nous y souscrirons sans difficulté. Dans la première partie de la recommandation b), vous ne faites pas mention des boissons alcoolisées, mais seulement des repas. Par conséquent, si la personne prend un verre, comme cela se fait généralement, cette dépense ne serait pas incluse.

Le président: Il me semble qu'il y aurait une seule addition pour tous les aliments et les boissons.

M. Frank: En effet.

Le sénateur Buckwold: Il n'en reste pas moins que vous parlez ici de repas personnels et qu'après vous parlez d'aliments et de boissons. Vous dites donc que les boissons et les boissons alcoolisées ne seraient pas incluses?

M. Frank: Non, je ne dis pas cela. Nous considérons qu'un repas comprend aussi bien les aliments que les boissons.

Le sénateur Buckwold: Ce n'est pourtant pas ce que vous dites dans les recommandations b) et c), puisque vous y mentionnez expressément les boissons. J'en déduis donc que la première recommandation vise uniquement les repas. Y incluez-vous les boissons alcoolisées?

M. Frank: Si vous le permettez, Monsieur le président, en ce qui concerne la recommandation a), nous croyons que la plupart des entreprises ont une politique officielle sur les indemnités de repas ou les allocations journalières des employés en voyage d'affaires. Nous nous en remettons aux entreprises pour déterminer ce qui était approprié. Notre objectif était de faire en sorte que les entreprises puissent légitimement déduire la totalité des dépenses engagées à cette fin. C'est pourquoi nous avons utilisé le terme générique «repas», mais en réalité, nous voulions nous reporter aux pratiques établies dans le milieu des affaires.

Le président: Alors vous parlez en fait des dépenses relatives aux aliments et aux boissons?

M. Frank: Oui.

Le sénateur Buckwold: Je ne l'avais pas compris ainsi à cause de la distinction que vous faites par après.

[Text]

The Chairman: I must say that I did not notice the difference. Any check I have ever received at a restaurant included all items.

Senator Buckwold: But they were listed as separate items later on. At any rate, so long as I know what you mean there, that is satisfactory. I am not disagreeing, it is just that I read it the way it was written.

The Chairman: Can we take it that you mean to include food and beverages?

Mr. Frank: Yes, you can.

Senator Buckwold: Recommendation (b) includes food and beverages incurred at seminars, conventions and trade events. Generally, I agree with this. How do you handle companies which provide a daily allowance? The government, for example, provides \$50 per day for food, or whatever it may be, or \$100 a day for food and lodgings. I suppose some companies do so, as well. If someone does not want to eat, I suppose he could put the money in his pocket, although he may need to have receipts. The government does not require such receipts. How will this practice be affected by this bill? Have you any idea?

Mr. Needham: Only 80 per cent of the expenses will be deductible.

Senator Buckwold: The government rate is \$40 *per diem* for food, gratuities and incidentals. Would government employees be paying 20 per cent of those expenses themselves?

Mr. Frank: Government employees are exempt from that provision.

Senator Buckwold: Naturally.

The Chairman: I would hate to go to the Westin Hotel, eat three meals and try to get out of there paying \$40.

Senator Buckwold: In any case, some of us who are not quite as elegant can eat pretty well on \$40 per day. I am only getting at this whole question of how government employees can receive an allowance not be subject to this bill. What is good for the goose should be good for the gander.

The Chairman: I believe the witness mentioned that employees of non-profit organizations are exempt.

Mr. Frank: That is correct, Mr. Chairman, non-profit organizations, union and trade associations are all exempt.

Senator Buckwold: The government is certainly not a profit organization.

Mr. Frank: Perhaps that is why government employees are exempted.

Senator Doyle: Is the Canadian Manufacturers' Association a non-profit organization or a trade association?

[Traduction]

Le président: Je dois dire que je n'ai pas remarqué cette distinction. Si j'en juge par mon expérience, l'addition que l'on reçoit au restaurant comprend toujours tout ce qui a été consommé.

Le sénateur Buckwold: Mais on les mentionne expressément par la suite. Quoi qu'il en soit, du moment que je sais ce que vous vouliez dire, cela me suffit. Ce n'est pas que je ne suis pas d'accord, c'est seulement que je l'ai compris ainsi à cause de la façon dont vous l'avez formulé.

Le président: Pouvons-nous comprendre alors que vous voulez inclure les aliments et les boissons?

M. Frank: Oui, vous le pouvez.

Le sénateur Buckwold: La recommandation b) vise les frais afférents aux aliments et boissons engagés lors de séminaires, de congrès et de manifestations commerciales. De façon générale, je n'y vois pas d'inconvénient. Qu'en serait-il alors des entreprises qui accordent une indemnité journalière? Le gouvernement, par exemple, accorde une indemnité d'environ 50 \$ par jour pour la nourriture ou de 100 \$ par jour pour la nourriture et l'hébergement. Je suppose que certaines entreprises font de même. L'employé qui ne voudrait pas manger pourrait, je suppose, empocher l'argent, mais il lui faudrait peut-être produire des reçus. Le gouvernement n'exige pas pour sa part de reçus. Avez-vous une idée de la façon dont cette mesure influera sur la situation actuelle à cet égard?

M. Needham: Seulement 80 p. 100 des dépenses pourront être déduites.

Le sénateur Buckwold: Le gouvernement accorde une indemnité journalière de 40 \$ pour la nourriture, les pourboires et les frais accessoires. Les fonctionnaires auraient-ils alors à assumer eux-mêmes 20 p. 100 des dépenses à ce titre?

M. Frank: Les fonctionnaires ne sont pas visés par cette disposition.

Le sénateur Buckwold: Comme de raison.

Le président: Je ne voudrais pas aller manger trois repas par jour à l'hôtel Westin et essayer de m'en sortir pour 40 \$.

Le sénateur Buckwold: Quoi qu'il en soit, certains d'entre nous qui n'avons pas des goûts aussi raffinés pouvons manger assez bien pour 40 \$ par jour. Je me demande simplement comment les fonctionnaires peuvent toucher une indemnité et ne pas être soumis à cette mesure. Tout le monde devrait être sur le même pied.

Le président: Je crois que le témoin a dit que les employés d'organismes sans but lucratif étaient exemptés.

M. Frank: En effet, monsieur le président, les organismes sans but lucratif, les syndicats et les associations commerciales sont tous exemptés.

Le sénateur Buckwold: Le gouvernement n'est certainement pas un organisme à but lucratif.

M. Frank: C'est peut-être pour cela que les fonctionnaires sont exemptés.

Le sénateur Doyle: L'Association des manufacturiers canadiens est-elle un organisme sans but lucratif ou une association commerciale?

[Text]

Mr. Needham: I believe it would be a non-profit association, similar to the Canadian Restaurant and Foodservices Association. I, for instance, would be exempt from this provision, whereas my two colleagues here would be limited to 80 per cent deductibility, considering that this is justified on the basis of a personal benefit. One would really have to ask: Why is it a personal benefit for these two and not for myself?

The Chairman: I think you've got a good point there. We could say that you suggested that the 20 per cent be extended to include everyone.

Senator Buckwold: Quite frankly, that is my point. If government employees are able to get away with it on a flat *per diem*, why should they be in a better position than somebody who works for a company that does the same thing? It does not seem to be fair.

I also wanted to raise the question of company cafeterias. How are they affected by this legislation? Many companies have their own cafeterias.

Mr. Frank: They are already taxed now.

The Chairman: They are subject to tax under the present Income Tax Act.

Senator Buckwold: Will this affect them in any way? Are they already covered?

Mr. Frank: They are already covered.

Mr. Needham: They are covered to an extent. I believe that the charge does not cover the cost of the food and beverages.

Mr. Timothy Whitehead, General Manager, Westin Hotel, Ottawa and Director, Canadian Restaurant and Foodservices Association: At the hotel that the Chairman keeps mentioning, for example, there is a cost to the employees of \$1 for a meal. It costs us \$2 of our money to support that, so it is actually a \$3 meal. That \$2 for each employee is a taxable benefit for the employee and is so reported on the T-4.

The Chairman: Yes, and the same applies to executive dining rooms. A number of companies I have been associated with have the same provision. Every hotel does that with its employees, as I understand it.

Mr. Whitehead: Some hotels pay all and in others, some of the employees will pay a portion, but the amount which they do not pay is a taxable benefit.

Senator Buckwold: I am just saying that I am sympathetic to your point. Certainly, in fairness, there are many other ways to get company perks. They are moving in on automobiles in a much more severe way than this. And, of course, there are the meal and liquor allowances. The government may justify it basically on the fact that it is so much abused, because it is abused.

[Traduction]

M. Needham: Je crois qu'elle pourrait être qualifiée d'organisme sans but lucratif, tout comme l'Association canadienne des restaurateurs et des services de l'alimentation. Ainsi, je serais moi-même exempté de cette disposition, tandis que mes deux collègues ici présents n'auraient droit qu'à une déduction de 80 p. 100, compte tenu de ce qui serait considéré comme la part de consommation personnelle. Il serait alors raisonnable de demander: Pourquoi est-ce un avantage personnel pour ces deux-là et pas pour moi?

Le président: Je crois que vous soulevez un point intéressant. Nous pourrions dire que vous avez proposé que la limite de 20 p. 100 s'applique à tout le monde.

Le sénateur Buckwold: À vrai dire, ce n'est pas là la question qui m'intéresse. Si les fonctionnaires ont droit à une indemnité journalière fixe, pourquoi seraient-ils avantagés par rapport aux autres employés à qui leur employeur verse aussi une indemnité? Cela ne me paraît pas juste.

Je veux également soulever la question des cafétérias d'entreprise. Quelles seront les répercussions de la mesure législative à cet égard? Beaucoup d'entreprises ont leur propre cafétéria.

M. Frank: Ces avantages sont déjà imposés.

Le président: Ils sont imposés en vertu des dispositions actuelles de la Loi de l'impôt sur le revenu.

Le sénateur Buckwold: Y aura-t-il une incidence quelconque sur ces avantages? Sont-ils déjà visés?

M. Frank: Ils sont déjà visés.

M. Needham: Ils sont visés dans une certaine mesure. Je crois que les frais exigés ne couvrent pas le coût des aliments et des boissons.

M. Timothy Whitehead, directeur général, Hôtel Westin, Ottawa, et directeur de l'Association canadienne des restaurateurs et des services d'alimentation: Ainsi, à l'hôtel que le président ne cesse de mentionner, les employés doivent payer 1 \$ par repas. Il nous en coûte 2 \$ pour chaque repas, de sorte que le coût total est en réalité de 3 \$. Les 2 \$ que nous contribuons au coût du repas constituent un avantage imposable pour l'employé, et il en est fait état sur sa formule T-4.

Le président: Oui, et cela vaut également pour les salles à manger réservées aux cadres. Plusieurs des entreprises avec lesquelles j'ai été associé font de même, et il en est ainsi pour tous les hôtels, si je ne m'abuse.

M. Whitehead: Certains hôtels paient tous les frais, tandis que d'autres exigent que les employés en paient une partie, mais le montant que les employés n'ont pas à payer constitue un avantage imposable.

Le sénateur Buckwold: Je veux simplement dire que je comprends votre point de vue. À vrai dire, il y a certainement beaucoup d'autres moyens d'obtenir des avantages indirects de son entreprise. Les mesures relatives aux frais d'automobile sont bien plus sévères que celles qui nous occupent. Puis, il y a bien sûr les allocations pour les repas et les boissons alcoolisées. Le gouvernement peut justifier les mesures en ce sens du fait qu'il y a tellement d'abus.

[Text]

The Chairman: That is a (c) point; but surely on (a) and (b) it is pretty difficult. Having myself been frequently away on business, I have found that it is no fun being away for five days a week, day after day. What will happen is that the companies will pay it and the fellow will have to pay tax on it.

Mr. Frank: We are concerned about that, Mr. Chairman. We just do not know. If companies decide to restrict the privilege, as you mentioned earlier, it could hurt our business.

The Chairman: I do not think they will restrict it on your (a)s and (b)s.

Mr. Frank: No, but it is the third component which probably makes up the biggest share, particularly the fine dining full service restaurant business activity.

The Chairman: I must say that I have difficulty with your (c), but I have no difficulty with the (a) and (b).

Senator Doyle: Mr. Chairman, perhaps we could get back to the verifiable meals. There is reference to buyer-seller relationships. Surely, Mr. Frank, you do not mean just buyer-seller relationships. How would you define the others?

Mr. Frank: We believe that already there is in place a process for Revenue Canada to evaluate those "business meals". They retain the right, even as we speak, to come in and audit our books and to disallow any expense they do not deem appropriate, or to challenge any expenses which they do not deem appropriate. When we appeared before the standing committee in early September they suggested that perhaps our recommendation was too broad. So we went back and looked again at what we could do, and we suggested that there must be some verifiable relationship, whether it is with an existing client or a prospective new client, that is related to doing the business of the people involved—and that is a pretty wide gamut.

Senator Doyle: Surely if the present guidelines were used the entire cost of the meal that we are talking about would be disallowed, and not just a percentage. What they are talking about is a new approach, which is a percentage. You are saying that if it is verifiably spent on business then it should be 100 per cent allowed—am I right?

Mr. Frank: Yes.

Senator Doyle: But on the basis of what—not just buyer-seller? What other kinds of relationships that should be taken into account in this arrangement as differing from the arrangement which provides for total disallowance—that is, for frivolous, false or unusual greed on the part of the person who tries to accept that kind of benefit?

Mr. Needham: Recommendation (c) is really limited to that buyer-seller relationship.

[Traduction]

Le président: Cela vaut pour le point c), mais pour ce qui est de a) et b), la question est assurément plus difficile. Ayant souvent eu à voyager pour affaires, je sais qu'il n'est guère amusant d'être régulièrement parti cinq jours par semaine. L'effet de cette mesure sera que les entreprises paieront les dépenses et que l'employé aura à payer les impôts sur le montant ainsi remboursé.

M. Frank: C'est là une question qui nous préoccupe, monsieur le président. Nous ne savons pas ce qui se passera au juste. Si les entreprises décident de réduire l'importance de ces avantages, comme vous l'avez dit plus tôt, notre chiffre d'affaires pourrait en souffrir.

Le président: Je ne crois pas qu'elles imposeront de restrictions à l'égard des frais visés par a) ou b).

M. Frank: Non, c'est sans doute le troisième élément qui constitue la part la plus importante, surtout les bons repas pris dans les restaurants à service complet.

Le président: J'avoue que j'ai du mal à accepter votre recommandation c), mais je n'ai aucune objection à vos recommandations a) et b).

Le sénateur Doyle: Monsieur le président, peut-être que nous pourrions revenir aux repas d'affaires documentables. Il est question des rapports entre vendeur et acheteur. Vous n'avez sûrement pas voulu vous limiter, monsieur Frank, aux rapports entre vendeur et acheteur. Quels seraient selon vous les autres types de repas d'affaires?

M. Frank: Nous sommes d'avis que Revenu Canada a déjà un mécanisme qui lui permet d'évaluer ces repas d'affaires. Ses représentants ont le droit, en tout temps, de venir vérifier nos livres et de refuser toute dépense qu'ils ne jugent pas appropriée ou de contester les dépenses qu'ils considèrent comme injustifiées. Lorsque nous avons comparu devant eux au début de septembre, les membres du Comité permanent ont laissé entendre que notre recommandation était peut-être trop vaste. Après avoir réexaminé le tout, nous avons décidé qu'il faudrait qu'il y ait une relation d'affaires vérifiable, avec un client actuel ou éventuel, qui soit liée à l'activité commerciale des intéressés—ce qui laisse une assez grande latitude.

Le sénateur Doyle: Sous le régime existant, c'est le coût total du repas en question qui serait refusé, et non pas seulement un pourcentage. Ce que l'on propose, c'est une nouvelle façon de procéder qui implique l'utilisation d'un pourcentage. Or vous dites que, si l'on peut démontrer qu'il s'agit d'un repas d'affaires, les frais engagés devraient être entièrement déductibles, n'est-ce pas?

M. Frank: Oui.

Le sénateur Doyle: Mais pour quel genre de relation d'affaires, pas seulement celle entre vendeur et acheteur? Quels autres types de relation faudrait-il prendre en considération aux fins de l'application de cette mesure, comparativement à la mesure qui prévoit le refus de la totalité des dépenses jugées frivoles, fausses ou excessives?

M. Needham: En réalité, la recommandation c) vise uniquement la relation entre vendeur et acheteur.

[Text]

Senator Doyle: In other words, if you were to take the chairman of the committee out to lunch, because you wanted to get the feel of how the committee is functioning—that is never done in Ottawa; but if you attempted that or were so bold—it would not be a buyer-seller relationship although there might be a lot of sweet talk on either side.

Mr. Needham: So it would be only 80 per cent deduction.

Senator Doyle: Do you believe it should be 100 per cent free—just as much as if you were selling widgets?

Mr. Needham: I suspect that a very good argument could be made that it should be, but in our case we have limited it to the buyer-seller relationship—because we feel that this is an easier way to verify it. If I were to take the chairman out to lunch and I said that it was because I wanted to understand the functioning of the Banking, Trade and Commerce Committee, someone might say “Well, I don’t believe that. I believe that you are a friend of the chairman and that you just wanted to take him out to lunch and get a fully deductible meal”; whereas if it were a relationship between, say, a company providing printing to our association, then it is easy to verify that there is that buyer-seller relationship there.

Senator Doyle: I could mention a pastor to a convert, or a newspaperman to someone he is interviewing.

Mr. Needham: Then you would be limited to 80 per cent.

Senator Doyle: Yet the newspaperman, the pastor and the chairman all have to earn their living. Perhaps they are not in sales but are in some other endeavour.

Mr. Needham: Clearly there are strong arguments, and we would be the first to make them. Nevertheless we are trying to be realistic. We are trying to put together proposals which we feel would be acceptable, because clearly this abuse, this extravagance, is a very real concern.

The Chairman: Let me give you an example. Let us say that it was in the public interest to have certain people sit down with the Pharmaceutical Association to understand its outlook. Where would that qualify under (c)?

Mr. Needham: It wouldn’t.

The Chairman: Yet that very matter could affect an awful lot of Canadians—their health and a few other things.

Senator Buckwold: The chairman is trying to widen your perspective.

Mr. Needham: I understand the chairman’s point. We are looking at a recommendation that is verifiable. The problem with the others is that they are not.

[Traduction]

Le sénateur Doyle: Autrement dit, si vous emmeniez le président du Comité déjeuner pour essayer de comprendre un peu les modalités de fonctionnement du Comité—cela ne se fait tout simplement pas à Ottawa, mais si vous aviez l’audace de l’essayer—il ne s’agirait pas d’une relation entre vendeur et acheteur, malgré tout le boniment qui pourrait être échangé de part et d’autre.

M. Needham: Alors seulement 80 p. 100 des frais seraient déductibles.

Le sénateur Doyle: Croyez-vous qu’ils devraient être entièrement déductibles, tout comme si vous essayiez de vendre un machin quelconque?

M. Needham: Je suppose qu’il y aurait des arguments très valables pour justifier une telle mesure, mais notre recommandation à nous se limite à la relation entre vendeur et acheteur parce que nous estimons qu’elle est plus facilement vérifiable. Si j’emmenais le président déjeuner sous prétexte que je voulais mieux comprendre les modalités de fonctionnement du Comité des banques et du commerce, quelqu’un pourrait très bien dire: «Eh bien, je ne le crois pas. Je crois plutôt que vous êtes un ami du président et que vous vouliez tout simplement l’emmener déjeuner pour avoir droit à un repas entièrement déductible.» Par contre, dans le cas d’une entreprise qui, disons, fournirait des services d’imprimerie à notre association, il serait facile de vérifier qu’il existe bel et bien une relation de vendeur à acheteur.

Le sénateur Doyle: Je pourrais alors citer l’exemple du pasteur qui invite un fidèle ou du journaliste qui invite la personne qu’il interviewe.

M. Needham: Alors seulement 80 p. 100 des frais seraient déductibles.

Le sénateur Doyle: Pourtant, le journaliste, le pasteur et le président doivent aussi gagner leur vie. Ils ne sont peut-être pas dans les ventes, mais dans quelque autre type d’entreprise.

M. Needham: Il existe manifestement de solides arguments pour justifier la déduction de ces frais, et nous serions les premiers à nous en prévaloir. Nous essayons toutefois d’être réalistes. Nous essayons de présenter des propositions qui pourraient être acceptables, parce que, de toute évidence, ces abus, ces extravagances, sont une source de préoccupation très réelle.

Le président: Supposons, par exemple, qu’il serait dans l’intérêt du public qu’on rencontre des représentants de l’Association canadienne de l’industrie du médicament pour comprendre le point de vue de celle-ci. Cette rencontre bénéficierait-elle de la déduction qu’on recommande en c)?

M. Needham: Non.

Le président: Pourtant, la question à débattre pourrait concerner pas mal de Canadiens, leur santé et d’autres aspects encore.

Le sénateur Buckwold: Le président tente d’élargir nos perspectives.

M. Needham: Je comprends son point de vue. Il s’agit ici d’une recommandation pour laquelle une vérification est possible. Le problème avec les autres, c’est qu’elles ne permettent pas de vérification.

[Text]

The Chairman: I really do not know how you verify "where business is discussed and properly documented;"

Mr. Frank: We would be subject to the Department of Revenue giving us guidelines. We would be prepared to sit with them and talk about that, and to develop, if you will, a mechanism for documenting properly—

The Chairman: Let me suggest to you that I think your (a) and (b) are saleable politically, but I do not think that your (c) has that same kind of approach, because it is (c) where people believe the abuse is taking place. They do not believe that abuse to the same degree is taking place in (a) or (b). There may be some small abuse by people travelling on the road, and so on. But when companies set up seminars, and so on, they are pretty well controlled—or those with which I have been associated are. The activities are usually bound very much into the business aspect. I do not think there is too much of a problem with (a) and (b), and I support your view on that, but it seems to me that (c) is a pretty wide open situation, particularly where you are try to combine fish and fowl on the one side.

Mr. Whitehead: Mr. Chairman, we spoke earlier about what effect it would have on the industry. I think that (c) is probably the one with which we have had the most trouble, because of the political unacceptability of the three-martini lunch, and that type of thing, which has received a lot of publicity. I think that what we have in (c) is a compromise. We would like to have it 100 per cent deductible, but we do not think that will fly. This is verifiable if we can get some mechanics to work. Our problem on the other side is that, if it is let at 100 per cent, restaurants and fine food areas are likely to lose business, as they have already in the United States as a result of the legislation introduced there in January. This is the association's problem, that they foresee a downturn in restaurant business because of this measure. We are trying to get something that is acceptable which will suit owners and operators of restaurants, so that there is not a great drop in business, which would also mean a tax-loss problem for the government.

The Chairman: Let us forget about recommendations (a) and (b) for a moment. My feeling is that you will not have any problem with the committee's supporting you on those two recommendations. The problem is with recommendation (c). Have you discussed recommendation (c) with officials of the Department of Finance?

Mr. Needham: We have not discussed recommendation (c) directly. We have discussed the proposals in general.

The Chairman: I am referring to the bureaucrats.

Mr. Needham: Correct.

The Chairman: What was their attitude?

Mr. Needham: They are adamant that there is a personal consumption benefit.

[Traduction]

Le président: Je ne vois pas comment on peut s'assurer qu'il est bien question d'affaires et qu'on a des pièces justificatives?

M. Frank: Il faudrait que le ministère du Revenu émette des directives. Nous serions disposés à rencontrer ses représentants et à mettre au point un mécanisme permettant de fournir des pièces justificatives—

Le président: Permettez-moi de dire que vos recommandations a) et b) me semblent acceptables sur le plan politique. Cependant la recommandation c) ne me semble pas l'être, parce que la population estime que ce sont justement les éléments dont il est question en c) qui donnent lieu à des abus. Elle n'estime pas qu'il se commet autant d'abus en égard aux aspects mentionnés aux recommandations a) et b). Il se peut bien que des personnes en déplacement commettent quelques légers abus. Cependant, quand des sociétés organisent des colloques ou d'autres rencontres, elles sont surveillées d'assez près, du moins celles à qui j'ai eu affaire. Leurs activités ont habituellement très étroitement trait aux affaires. Je ne pense donc pas que les recommandations a) et b) posent beaucoup de problèmes, ce sur quoi je suis d'accord avec vous. En revanche, il me semble qu'avec la recommandation c) la porte serait assez grande ouverte, parce qu'on y tente de ménager la chèvre et le chou.

M. Whitehead: Monsieur le président, on a parlé plus tôt des répercussions éventuelles sur l'industrie. Je pense que c'est la recommandation c) qui nous cause le plus de difficultés: le dîner précédé de trois verres de martini n'étant pas acceptable sur le plan politique. On a fait beaucoup de bruit autour de cette question. Je pense qu'on trouve un compromis à la recommandation c). Nous préférierions une déduction à 100 p. 100, mais nous ne pensons pas l'obtenir. Les possibilités de vérification existent, si l'on peut établir des moyens pour effectuer ces vérifications. Par ailleurs, ce qui nous ennuie, c'est que si l'on maintient un taux de 100 p. 100, les restaurants verront sans doute leur chiffre d'affaires diminuer, comme cela s'est produit aux États-Unis à la suite de la Loi adoptée en janvier. Voilà ce qui inquiète l'Association, soit que cette mesure porte un dur coup au secteur de la restauration. Nous essayons d'obtenir une mesure acceptable, qui convienne aux propriétaires et exploitants de restaurants, afin qu'ils n'enregistrent pas une forte baisse de leur chiffre d'affaires. Du reste, pareille répercussion créerait aussi des difficultés au fisc.

Le président: Mettons de côté les recommandations a) et b) pour l'instant. J'ai l'impression qu'il ne vous sera pas difficile de convaincre le Comité d'y souscrire. Le problème se pose plutôt en ce qui concerne la recommandation c). Avez-vous abordé la question avec des représentants du ministère des Finances?

M. Needham: Nous n'avons pas précisément parlé de la recommandation c), mais de l'ensemble des propositions.

Le président: Je parle des bureaucrates.

M. Needham: Très bien.

Le président: Quelle attitude ont-ils eue?

M. Needham: Ils sont persuadés que c'est accorder un avantage au titre de dépenses de consommation personnelle.

[Text]

The Chairman: Even on recommendations (a) and (b)?

Mr. Needham: Yes.

The Chairman: That proves to me that the chance of getting recommendation (c) accepted is practically at the bottom of the list.

Senator Doyle: How would you react to a total exemption for all meals, which conforms more or less to the situation we have at the present time, but no exemption whatsoever for beverages?

Mr. Frank: You ask a very interesting question, and I will give you my personal opinion. We own and operate a variety of restaurants. With some of those restaurants I would say yes to your proposal and with others I would reply no, because they would go out of business with such legislation. In some of my businesses, as much as 30 per cent of sales are beverage sales.

Senator Doyle: How do you like the idea in principle?

Mr. Frank: I do not like the idea in principle.

Senator Buckwold: How do gratuities fit into this picture? Are they part of the meal?

Mr. Needham: Their deductibility would also be limited.

Senator Buckwold: So they would be limited to part of the total?

Mr. Needham: Yes.

The Chairman: In view of the fact that only 80 per cent of the gratuity would be recoverable, how would it affect labour relations? Certainly, to my mind, it would change the amount of the gratuities paid.

Mr. Whitehead: We have not looked that far. Certainly, the proposal will have a bearing. Obviously, the legislation would have to be addressed at the time contracts came up for renewal. I do not think you can go into a contract half way through its term and change it; so the matter would have to be addressed at the time of renewal.

Mr. Needham: Like many other tax measures, this measure will discourage the paper trail and encourage the use of cash when giving tips.

Senator Buckwold: Which is what the waiters would like. How would this proposal affect, for example, business Christmas parties or receptions put on by businesses for clients? These are big ticket items for hotels.

Mr. Frank: It is our understanding that they would all fall into this category.

Mr. Needham: With one exception. If all employees of the firm are permitted to attend the function, it would be exempted from this measure.

Senator Buckwold: So a Christmas party for all employees would be exempt?

Mr. Needham: Yes.

[Traduction]

Le président: Même pour ce qui est des recommandations a) et b)?

M. Needham: Oui.

Le président: Il n'y a donc que très peu de chances de faire accepter la recommandation c).

Le sénateur Doyle: Que diriez-vous d'une exonération totale pour tous les repas, ce qui correspondrait assez à la situation actuelle, sans aucune exonération toutefois pour les boissons?

M. Frank: La question est intéressante. Je vais vous exposer mon point de vue. Nous possédons et exploitons divers restaurants. Pour certains d'entre eux, j'accepterais votre proposition. Cependant, je la refuserais pour d'autres, parce que cette mesure législative les obligerait à abandonner les affaires. Dans certains de mes restaurants, les ventes de boissons représentent en effet jusqu'à 30 p. 100 du chiffre d'affaires.

Le sénateur Doyle: Mais que pensez-vous du principe?

M. Frank: Je ne l'aime pas du tout.

Le sénateur Buckwold: Qu'en est-il des pourboires? Font-ils partie de l'addition?

M. Needham: Là encore, on ne pourrait en déduire qu'une partie.

Le sénateur Buckwold: On ne pourrait en déduire qu'une partie?

M. Needham: C'est cela.

Le président: Comme seulement 80 p. 100 du pourboire seraient déductibles, comment cela modifierait-il les relations de travail? Je pense pour ma part qu'on ne verserait plus les mêmes pourboires.

M. Whitehead: Nous n'y avons pas songé encore. Chose certaine, la proposition aura des répercussions. Évidemment, il faudra tenir compte de la législation au moment de renouveler les contrats. Comme je ne pense pas qu'on puisse réaliser un contrat à moitié puis en modifier les conditions, il faudrait examiner la question au moment du renouvellement.

M. Needham: Comme bien d'autres mesures fiscales, celle-ci dissuaderait les contribuables d'inscrire le pourboire sur leur carte de crédit et les inciterait plutôt à le payer comptant.

Le sénateur Buckwold: Ce que souhaitent les serveurs. Quel effet cette proposition aurait-elle, par exemple, sur les réceptions que les entreprises offrent à leurs clients à Noël, et qui représentent de grosses rentrées pour les hôtels.

M. Frank: Il nous semble qu'elles entreraient toutes dans cette catégorie.

M. Needham: A une exception près. Si tous les employés de l'entreprise peuvent assister à la réception, celle-ci serait exonérée.

Le sénateur Buckwold: Ainsi, une réception de Noël offerte pour tous les employés serait exonérée?

M. Needham: Oui.

[Text]

Senator Buckwold: And what if the wives and children of the employees were included?

Mr. Needham: It would still be exempt.

Senator Buckwold: So you can have no guests.

Mr. Frank: The practice where business executives hire, for example, our firm to cater Christmas parties for their clients would not be exempt.

Senator Buckwold: So they would be subject to the 20 per cent?

Mr. Frank: Yes.

Senator Buckwold: It seems to me that that is a significant blow, and one which we have not talked about. As I say, these are big ticket items where there could be, for example, 500 guests at a big reception.

Mr. Frank: The functions in themselves are big ticket items, but in the scheme of the \$20 billion in sales they do not stand out as major items.

Senator Buckwold: I realize that, but a big hotel chain like Westin's would be affected.

The Chairman: The big item for them is recommendation (b), conventions.

Mr. Needham: But your point is well taken. It remains more tax effective to give someone a case of French wine than it does to take them to a Canadian restaurant. The case of French wine remains 100 per cent tax deductible under this measure.

Senator Doyle: How about a case of Ontario wine?

Mr. Needham: It is the same.

The Chairman: Why isn't that covered by the word "entertainment"?

Mr. Needham: Because it is considered a gift. We brought this matter up with the Department of Finance, and they said that they would consider the case of wine a gift.

Senator Buckwold: So if I send a customer a bottle of whisky for Christmas, it would be tax deductible, but if I take him out for lunch, only 80 per cent of the expense would be deductible?

Mr. Needham: That is right.

Mr. Frank: I have one final thought that has really concerned our association and its members. The 80 per cent rule scares us in that if it is 80 per cent next year, will it be 75 per cent the next and 60 per cent the following year?

The Chairman: The same measure has existed in the United States since January of 87. In my travels to New York and Los Angeles during this period I noticed no difference in the activity in restaurants. I was staying in hotels. Perhaps the representative from Westin's would know.

[Traduction]

Le sénateur Buckwold: Et si les conjoints et les enfants des employés sont aussi invités?

M. Needham: La réception fait toujours l'objet d'une exemption.

Le sénateur Buckwold: On ne peut donc pas y recevoir d'invités.

M. Frank: Quand des dirigeants d'entreprises font appel à nos services de traiteur pour les réceptions de Noël qu'ils offrent à leurs clients, ces réceptions ne font l'objet d'aucune exonération.

Le sénateur Buckwold: La règle des 20 p. 100 s'appliquerait donc.

M. Frank: Oui.

Le sénateur Buckwold: C'est un dur coup, et nous n'en avons pas encore parlé. Comme je le disais, ces réceptions occasionnent des dépenses importantes; une grosse réception peut rassembler jusqu'à 500 invités.

M. Frank: Elles occasionnent de grosses rentrées, mais sur un chiffre d'affaires de 20 milliards de dollars, elles ne se classent pas parmi les plus importantes.

Le sénateur Buckwold: Je veux bien, mais une grosse chaîne d'hôtels comme Westin's serait touchée.

Le président: Dans son cas, ce qui importe le plus, c'est la recommandation b), qui a trait aux congrès.

M. Needham: Votre argument est clair. Sur le plan fiscal, il demeure plus intéressant d'offrir à quelqu'un une caisse de bouteilles de vin français que de l'inviter à un restaurant canadien. Selon cette mesure, la caisse de vin français demeurerait déductible à 100 p. 100.

Le sénateur Doyle: Et la caisse de vin de l'Ontario?

M. Needham: Également.

Le président: Pourquoi cette dépense n'entrerait-elle pas dans la catégorie des frais de représentation?

M. Needham: Parce qu'elle est engagée pour ce qu'on considère être un cadeau. Nous avons soulevé la question au ministère des Finances, où l'on nous a répondu qu'on considérerait la caisse de vin comme un cadeau.

Le sénateur Buckwold: Si, pour Noël, je fais parvenir une bouteille de whisky à un client, cette dépense serait déductible. Si je l'invite à dîner, je ne pourrais déduire que 80 p. 100 de l'addition.

M. Needham: C'est juste.

M. Frank: Je voudrais parler d'une dernière question qui préoccupe vraiment notre association et ses membres. Nous redoutons cette règle des 80 p. 100: nous nous demandons si, la déduction étant de 80 p. 100 l'an prochain, elle ne sera pas que de 75 p. 100 l'année d'après, puis de 60 p. 100 l'année suivante?

Le président: Une mesure analogue est imposée aux États-Unis depuis janvier 1987. Je suis allé à New York et à Los Angeles depuis et n'ai constaté aucun fléchissement de l'activité du secteur de la restauration. J'ai séjourné dans des hôtels.

[Text]

Mr. Whitehead: There is a downward trend.

The Chairman: A significant one?

Mr. Whitehead: It is hard to tell, since the figures I saw were only for the first eight months, but there is a concern in our company that this downward trend is because of the tax measures. We will probably need a one-year to 18-month duration to establish the reasons why.

The Chairman: What is the percentage ratio in the United States?

Mr. Frank: It is the same: 80-20.

The Chairman: I would not want to raise your expectations too high with regard to recommendation (c). It may be that you will have to live with that situation for a time and then prove to the government that it is adverse in its impact before you will get it changed, and hope that they will go along with recommendations (a) and (b), even though they may see that personal consumption is involved. But in my own experience in business, recommendations (a) and (b) involve things that should not be limited in the way suggested.

Senator Buckwold: Has there been much of a problem with the Department of National Revenue with regard to auditing expenses or policing this area?

Mr. Frank: As an employer of 600 people we have found no problem. We do not like the paper work, but our ability to execute has not been hampered in any way.

Senator Buckwold: Have you heard of businesses complaining that they are subject to harassment by the department in producing figures and so on? Is that much of a problem?

Mr. Frank: In many cases we as a business appreciate assistance with guidelines because they help in talking to our employees to establish the guidelines.

Senator Buckwold: I am talking generally about whether the department is able to police present regulations properly.

Mr. Needham: I had an opportunity to meet with senior people at Revenue Canada a couple of weeks ago; they claim that there has been no difficulty in enforcing the current regulations. Their point is that it is an honour system and that in terms of business meals there is no more difficulty in verifying or auditing this particular expense than in the many other kinds of claims they receive.

The Chairman: If I may say so again, I think you have a perception problem with regard to recommendation (c), and unfortunately it has swung over to recommendations (a) and (b). At any rate, thank you very much for your assistance, gentlemen.

Honourable senators, our next group of witnesses is from the Canadian Co-operative Credit Society. Welcome, gentlemen.

[Traduction]

Peut-être le représentant de Westin's pourrait-il nous donner son avis.

M. Whitehead: On constate une tendance à la baisse.

Le président: Une baisse importante?

M. Whitehead: Il est difficile de le dire pour l'instant; je n'ai consulté que les données des huit premiers mois. Cependant, notre société estime que cette tendance à la baisse pourrait dépendre des mesures fiscales. Il nous faudra sans doute une période de un an à 18 mois pour cerner les raisons de ce ralentissement.

Le président: Comment se répartissent les pourcentages aux États-Unis?

M. Frank: Comme ici, ils sont de 80 p. cent et de 20 p. cent.

Le président: Je ne veux pas vous donner trop d'espoir en ce qui concerne la recommandation c). Il se peut que vous ayez à accepter cette situation pendant un certain temps, quitte à prouver au gouvernement qu'il faut changer cette mesure à cause de ses effets négatifs. Il se peut qu'on souscrive aux recommandations a) et b), même si la consommation personnelle peut intervenir dans une certaine mesure. D'après mon expérience du monde des affaires, les recommandations a) et b) portent sur des éléments qu'il n'y aurait pas lieu de limiter comme on propose de le faire.

Le sénateur Buckwold: Les responsables du ministère du Revenu national entrevoient-ils beaucoup de difficultés en ce qui concerne la vérification des dépenses ou la surveillance de cet aspect?

M. Frank: Nous avons 600 employés et ne prévoyons pas de difficultés. Nous n'aimons pas la paperasse, mais notre fonctionnement ne s'en trouve gêné d'aucune manière.

Le sénateur Buckwold: Avez-vous entendu parler d'entreprises se plaignant de ce que le ministère du Revenu les harcèle pour qu'elles fournissent des données et d'autres éléments? Est-ce un gros problème?

M. Frank: Souvent, en tant qu'entreprise, nous aimons qu'on nous conseille à propos des directives pour mieux aider nos employés à les appliquer.

Le sénateur Buckwold: De façon générale, le Ministère est-il en mesure de surveiller adéquatement la mise en application de la réglementation en vigueur?

M. Needham: Il y a quelques semaines j'ai eu l'occasion de rencontrer des cadres supérieurs du ministère du Revenu. A leur avis, on n'a pas eu de mal à mettre en application la réglementation actuelle. Il estiment qu'il s'agit d'un système fondé sur l'honneur et qu'en ce qui concerne les repas d'affaires on n'a pas eu plus de mal à vérifier les dépenses engagées à ce titre qu'on en a eu à régler de nombreux autres types de demandes.

Le président: Si vous me le permettez, je pense que la recommandation c) pose un problème de perception, qui malheureusement s'est étendu aux recommandations a) et b). Quoi qu'il en soit, messieurs, nous vous remercions de votre aide.

Honorables sénateurs, les témoins suivants représentent la Société canadienne de crédit coopératif. Bienvenue, messieurs.

[Text]

Perhaps your spokesman would introduce himself and then introduce his colleagues.

Mr. Warren Hanstead, General Manager, National Defence Credit Union, Director, Canadian Co-operative Credit Society: Mr. Chairman, I will be the spokesman. My name is Warren Hanstead.

The Chairman: Mr. Hanstead, first of all would you introduce yourself and your colleagues, and then, if you have an opening statement, perhaps you would make that before we proceed to questions.

Mr. Hanstead: Thank you, Mr. Chairman. By way of introduction, I am General Manager of the National Defence Credit Union here in Ottawa, and an elected director of the Canadian Co-operative Credit Society. In addition to those two positions, I am also a director of the Co-operators Insurance Group of Canada and a director of the Credit Union Central of Ontario.

The colleagues who are with me today are Mr. Gary Rogers, Taxation Adviser to the Canadian Co-operative Credit Society. Mr. Rogers is on my right. On my left is Mr. Albert Chambers, director of Governmental Affairs for the Canadian Co-operative Association.

First of all, thank you very much for the opportunity to appear before the committee to discuss issues and answer questions regarding the effect of tax reform on credit unions. As you may be aware, there are approximately 1,500 credit unions in our system with assets in excess of \$23 billion and a membership of 4.3 million Canadians. Just by way of comparison, the assets of the credit union system are approximately the same as Canada TrustCo and just smaller than The National Bank of Canada.

Credit Unions, although affiliated with provincial and national networks, are independent, locally-owned, financial institutions. By their very nature, they are community-controlled institutions, accepting deposits and putting them to work locally in their community. Unlike the case with other financial institutions, surplus earnings are returned to participating members rather than to a separate or distinct group of shareholders. This community orientation has resulted in credit unions playing an important role in local and regional economic development.

Despite rumours to the contrary, credit unions pay tax and have been subject to tax since the last tax reform process in 1971. Most of the tax rules that apply to other small businesses also apply to credit unions. Although the usual principles of integration between the corporation and its shareholders do not apply in precisely the same manner to a credit union and its members, the net effect of the tax rules is that a credit union and its members pay a similar amount of tax dollars as a small business corporation and its shareholders.

Before writing the brief that was submitted to this committee, we undertook a process of wide consultation with our members. As mentioned in the brief, it is a product of discus-

[Traduction]

Votre porte-parole veut-il se présenter et présenter ses collègues?

M. Warren Hanstead, directeur général de la coopérative de crédit de la Défense nationale et directeur de la Société canadienne de crédit coopératif: Monsieur le président, c'est moi qui vais faire le porte-parole. Je m'appelle Warren Hanstead.

Le président: Monsieur Hanstead, voulez-vous vous présenter et présenter vos collègues? Ensuite, nous écouterons votre exposé, si vous en avez un à nous présenter, puis nous passerons aux questions.

M. Hanstead: Je vous remercie, monsieur le président. Je suis le directeur général de la coopérative de crédit de la Défense nationale, à Ottawa, et directeur élu de la Société canadienne de crédit coopératif. Par ailleurs, je suis également directeur du groupe d'assurance des coopératives du Canada et directeur de la Centrale des coopératives de crédit de l'Ontario.

Les collègues qui m'accompagnent aujourd'hui sont M. Gary Rogers, conseiller fiscal de la Société canadienne de crédit coopératif, qui est à ma droite. Voici, à ma gauche, M. Albert Chambers, directeur des Affaires gouvernementales de l'Association coopérative canadienne.

Tout d'abord, je vous remercie de nous donner l'occasion de comparaître devant le comité afin d'évoquer les problèmes concernant les conséquences de la réforme fiscale pour les coopératives de crédit, et de répondre à vos questions à ce sujet. Comme vous le savez sans doute, notre réseau compte 1 500 coopératives de crédit représentant un actif de plus de 23 milliards de dollars, et dont 4,3 millions de Canadiens sont membres. À titre de comparaison, l'actif du réseau des coopératives de crédit est à peu près le même que celui de Canada TrustCo et à peine inférieur à celui de la Banque nationale du Canada.

Les coopératives de crédit sont affiliées à des réseaux provinciaux et à un réseau national, mais elles constituent néanmoins des institutions financières indépendantes appartenant à des intérêts locaux. Par leur nature même, ce sont des institutions contrôlées par la collectivité, qui acceptent les dépôts et les placent au niveau local dans la collectivité. Contrairement aux autres institutions financières, elles redistribuent leurs gains excédentaires à leurs membres, au lieu de les remettre à un quelconque groupe d'actionnaires. Cette vocation communautaire a amené les coopératives de crédit à jouer un rôle important dans l'expansion économique locale et régionale.

Malgré les rumeurs à l'effet contraire, les coopératives de crédit payent de l'impôt depuis la dernière réforme fiscale de 1971. Elles sont soumises à la plupart des règles fiscales applicables aux petites entreprises. Bien que les principes d'intégration entre une société et ses actionnaires ne s'appliquent pas tout à fait de la même manière aux relations entre une coopérative de crédit et ses membres, la réglementation fiscale a pour effet d'obliger les coopératives de crédit et leurs membres à verser le même montant d'impôt que les petites sociétés commerciales et leurs actionnaires.

Avant de rédiger le mémoire présenté à ce comité, nous avons entrepris une vaste opération de consultation auprès de nos membres. Comme nous l'indiquons dans le mémoire, celui-

[Text]

sions and questionnaire results from our member provincial centrals and their member credit unions. Our brief mentions that, in perspective, we have much greater concern about the sales tax reform proposed under phase two than the income tax changes of the phase-one proposals.

The Chairman: Perhaps I could interrupt you there, Mr. Hanstead. You must realize that with respect to the change from a manufacturers' sales tax to a consumption tax, a multi-stage sales tax or a value-added tax, we will not be dealing with that in our present report. As you know, the government has laid out three alternatives and, according to our information, negotiations are proceeding between the central government and the provinces. Therefore, as I see it, we will touch upon that matter in our report only by way of an overview. In other words, we will point out that, in view of the fact that the phase-one tax reform proposals are significant, the revenue requirements must therefore come from that multi-stage sales tax or whatever. Further, we will be pointing out that, if that multi-stage sales tax is not proceeded with, the bias that is in the present phase one will continue and, in addition, there will be a significant revenue shortfall.

I am merely telling you this so that, if you have some ideas with respect to that sales tax, perhaps you could save them for another time.

Mr. Hanstead: Mr. Chairman, we were simply making a comment about an area that is rather important to us. We will be addressing that matter in future hearings, or through whatever process the committee may select.

The brief before you makes specific comment on three items—loan loss reserves, RRSPs and the capital gains exemption. Of these three, we regard the loan loss reserves as the most important subject for discussion. However, if you wish to stray from those three issues, we are quite happy and prepared to discuss other subjects that may interest you.

It is important to note that we generally support the thrust of phase one of the proposals, namely to broaden the base and lower tax rates. We do not wish to present an alarmist viewpoint that any of the income tax proposals by themselves will cause credit unions to fail—although credit unions, like other financial institutions, will be accelerating payment of tax over the next few years.

What I hope we can accomplish through our brief and our discussion this afternoon are ways of improving on the proposals. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Can I ask you to start off by telling me whether or not you are in favour of the same basis of taxation for financial institutions as is in place for other corporations?

[Traduction]

ci est le produit de la concertation; il rend compte des résultats des questionnaires remplis par les centrales provinciales membres de notre réseau ainsi que par les coopératives de crédit adhérentes. Nous indiquons dans notre mémoire que nous nous préoccupons davantage de la réforme concernant la taxe de vente prévue dans la phase deux que des modifications apportées à l'impôt sur le revenu par les propositions de la phase un.

Le président: Puis-je vous interrompre, monsieur Hanstead? Vous devez savoir qu'il ne sera pas question, dans notre présent rapport, de la transformation de la taxe de vente des fabricants en une taxe à la consommation, une taxe de vente à différents niveaux ou une taxe à la valeur ajoutée. Comme vous le savez, le gouvernement a proposé trois formules et d'après ce que nous avons appris, les négociations à ce sujet se poursuivent actuellement entre le gouvernement central et les provinces. Je pense donc que nous n'aborderons cette question dans notre rapport que de façon superficielle. Autrement dit, nous allons indiquer que compte tenu de l'importance des propositions de réforme fiscale de la phase un, les recettes nécessaires devront provenir de cette taxe de vente à différents niveaux ou de quelque autre formule. Nous dirons aussi que si l'on ne retient pas la formule de la taxe de vente à différents niveaux, on va conserver les inconvénients de la situation actuelle, en occasionnant de surcroît un important déficit de recettes.

Je vous dis simplement cela de façon que vous gardiez pour une autre fois ce que vous pourriez avoir à dire au sujet de la taxe de vente.

M. Hanstead: Monsieur le président, nous avons simplement voulu faire une remarque sur un sujet qui nous semble important. Nous en parlerons au cours d'une séance ultérieure, ou à l'occasion d'autres travaux que le comité décidera d'entreprendre.

Le mémoire que nous vous avons soumis formule nos observations sur trois sujets particuliers, à savoir les provisions pour perte sur prêts, les régimes enregistrés d'épargne-retraite et l'exemption sur les gains en capital. Parmi ces trois sujets, il nous semble plus important de débattre des provisions pour pertes sur prêts. Néanmoins, si vous souhaitez vous écarter de ces trois questions, nous sommes tout à fait disposés à aborder d'autres sujets qui pourraient vous intéresser.

On remarquera que de façon générale, nous sommes favorables à l'orientation de la phase un des propositions, à savoir l'élargissement de l'assiette et la réduction des taux d'imposition. Nous ne nous rangeons pas aux points de vue alarmistes voulant que chacune des propositions concernant l'impôt sur le revenu suffise à causer la ruine des coopératives de crédit, même si ces dernières, comme d'autres institutions financières, sont appelées à payer plus d'impôt au cours des prochaines années.

Ce que nous souhaitons obtenir, grâce à notre mémoire et à notre entretien de cet après-midi, c'est une amélioration des propositions. Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: Puis-je vous demander tout d'abord de me dire si vous êtes favorables à une assiette fiscale identique pour les institutions financières et pour les autres sociétés?

[Text]

Mr. Gary Rogers, Taxation Adviser, Canadian Co-operative Credit Society: Mr. Chairman, perhaps I could answer that question. In the questionnaire that we sent out to credit unions, we did not address the topic of a separate type of base for financial institutions. I think the assumption we have made is that a similar system of taxation should apply to all corporations, including financial institutions.

The Chairman: The reason I am asking you that question is that, first of all, you are in a different type of business. You take someone else's money and use that with a spread to run your business; other people use shareholders' money to buy assets and to run a business. However, yours is quite different. You are a custodian of someone else's funds, and you leverage those funds.

Mr. Rogers: Yes, I guess that is so.

The Chairman: And you are no different from a bank, or a life insurance company, or a trust company. I am not trying to put a halo around you or anything else.

Mr. Rogers: No. Financial institutions in general can be said to really turn time into money. We have an asset and, depending on the amount of time that that asset is by us or held by someone else for the purpose of earning income, that is our source of income. It is really a time question. I am not sure that that could be distinguished from an accountant's time, or some of the other professions in that they also turn time into money.

The Chairman: Yes, but an accountant does not use my money.

Mr. Rogers: Just your time.

The Chairman: But you use my money and my time.

Mr. Hanstead: Mr. Chairman, we are different from the banks in that you have to be a shareholder—whether it is nominal or otherwise, or a credit union member—before we can take your deposits. Therefore, the people who are using the credit union in fact own it.

The Chairman: I understand that; I understand the cooperative principle well, but a financial institution which uses other people's money is different from other corporations who use their own money or the money of their shareholders.

Mr. Rogers: We could agree that that is the basis of a financial institution.

The Chairman: This idea that you want to be the same as everyone else may not quite fit, because you are not the same as everyone else.

Mr. Rogers: It is not an issue that we have examined in any detail.

The Chairman: Okay.

[Traduction]

M. Gary Rogers, conseiller fiscal, Société canadienne de crédit coopératif: Monsieur le président, je pourrais peut-être répondre à cette question. Dans le questionnaire que nous avons soumis aux coopératives de crédit, nous n'avons pas abordé la question de l'assiette fiscale distincte pour les institutions financières. Nous sommes partis du principe que toutes les sociétés, y compris les institutions financières, doivent être assujetties au même régime d'imposition.

Le président: Je vous ai posé cette question parce qu'avant tout, vous appartenez à un type particulier d'entreprise. Vous prenez l'argent des autres et vous l'utilisez en lui donnant un effet d'entraînement pour gérer votre entreprise; les autres utilisent l'argent des actionnaires pour acheter des biens et pour gérer leur entreprise. Dans votre cas, c'est bien différent. Vous êtes le dépositaire de fonds qui ne vous appartiennent pas, et vous les faites fructifier.

M. Rogers: Oui, en quelque sorte.

Le président: Votre cas n'est pas différent de celui d'une banque, d'une compagnie d'assurance-vie ou d'une compagnie de fiducie. Je dis cela sans vouloir vous glorifier particulièrement.

M. Rogers: Non, je comprends bien. De façon générale, on peut dire que les institutions financières transforment le temps en argent. Nous avons un actif, et selon la période pendant laquelle il est disponible, pour nous ou pour quelqu'un d'autre, il constitue une source de revenu. Ce n'est qu'une question de temps. Je ne sais pas si on peut vraiment distinguer notre temps de celui d'un comptable ou d'un membre d'une autre profession dont l'activité consiste également à transformer le temps en argent.

Le président: Oui, mais un comptable ne se sert pas de mon argent.

M. Rogers: Il ne se sert que de votre temps.

Le président: Mais vous, vous vous servez de mon argent et de mon temps.

M. Hanstead: Monsieur le président, nous sommes différents des banques dans la mesure où nous n'acceptons les dépôts que d'un actionnaire, ou de l'équivalent, ou d'un membre d'usine coopérative de crédit. C'est pourquoi les clients des coopératives de crédit en sont également propriétaires.

Le président: Je comprends cela, et je comprends aussi le principe du crédit coopératif, mais une institution financière qui se sert de l'argent des autres est différente d'une autre société qui se sert de son propre argent ou de celui de ses actionnaires.

M. Rogers: Il faut admettre que c'est là le fondement de l'institution financière.

Le président: Vous n'avez pas tout à fait raison de vous croire identiques aux autres, car vous ne l'êtes pas.

M. Rogers: Nous n'avons pas étudié cette question en détail.

Le président: Je comprends.

[Text]

Senator Buckwold: Could I go into the question of loan loss reserves?

I gather from your brief that under section 137 of the Income Tax Act you are allowed 1.5 per cent of the total amount of most mortgages, bonds, debentures and certain other assets.

Mr. Rogers: That's correct.

Senator Buckwold: Could you explain how this differs from the way banks handle their reserves? Could you clarify, for example, how these proposals would affect credit unions as against other financial institutions? Do you feel that the changes are working to your detriment or to your benefit? How do you justify just a flat 1.5 per cent, which I guess becomes a minimum, literally—you just automatically take it for taxes—as against the new proposals? Perhaps you could go into some detail on how the whole system would work.

Mr. Rogers: Sure. I am certainly more qualified to talk about the credit union rules than about the bank or the trust company rules. Generally, the loan loss reserve rules that affect credit unions bear some similarity to those affecting the banks and trust companies, but they are unique in the Income Tax Act; they are a separate section.

You are quite correct in saying that the 1.5 per cent applies to most assets and becomes a floor. It is a minimum deduction that is allowed to all credit unions. If the credit union can justify a higher deduction, then it is allowed to deduct the higher amount. So that the 1.5 per cent is a floor.

Senator Buckwold: Then there is no question about the 1.5 per cent. If 100 per cent of your assets were in Government of Canada bonds, you could take the 1.5 per cent?

Mr. Rogers: That is correct. Of course, it is a discretionary deduction like some other deductions under the Income Tax Act, so that that deduction is only claimed if there is some income to be deducted against.

The Chairman: In the white paper that 1.5 per cent is eliminated.

Mr. Rogers: Yes.

The Chairman: I understand that the Blenkarn report suggested maintaining a formula but reducing that by 50 per cent. Have you seen the report? I received a copy of it just today.

Mr. Rogers: Yes. We were quite happy to take a quick look at that this morning.

The Chairman: What do you think of that?

Mr. Rogers: His proposal is to have the existing deduction. The proposal from his committee is a .75 per cent deduction rather than the 1.75 per cent.

[Traduction]

Le sénateur Buckwold: Peut-on passer à la question des provisions pour pertes sur prêts?

D'après votre mémoire, l'article 137 de la Loi sur l'impôt sur le revenu vous permet de constituer une provision égale à 1,5 p. 100 du montant total de la plupart des hypothèques, des obligations, des débetures et de certains autres éléments d'actifs.

M. Rogers: C'est exact.

Le sénateur Buckwold: Pouvez-vous m'expliquer en quoi cette formule est différente de celle que les banques appliquent à leurs provisions? Pourriez-vous préciser, par exemple, les conséquences de ces propositions pour les coopératives de crédit par opposition aux autres institutions financières? Estimez-vous que les modifications constituent pour vous un avantage ou un inconvénient? Comment pouvez-vous justifier cette proportion de 1,5 p. 100, qui doit constituer un minimum,—vous en bénéficiez automatiquement aux fins de l'impôt—dans le contexte des nouvelles propositions? Pouvez-vous nous indiquer en détail comment fonctionne l'ensemble du système?

M. Rogers: Bien sûr. Je suis certainement plus qualifié pour parler de la réglementation des coopératives de crédit que de celle des banques ou des compagnies de fiducie. De façon générale, les règles concernant les provisions pour pertes sur prêts applicables aux coopératives de crédit ressemblent à celles qui s'appliquent aux banques et aux compagnies de fiducie, mais elles font l'objet d'un article distinct dans la Loi de l'impôt sur le revenu.

Vous avez tout à fait raison de dire que cette proportion de 1,5 p. 100 s'applique à la plupart des éléments d'actif et qu'elle constitue un minimum. Il s'agit de la déduction minimale accordée à toutes les coopératives de crédit. Si une coopérative peut justifier une déduction supérieure, elle pourrait être autorisée à déduire un montant plus élevé. Par conséquent, ce taux de 1,5 p. 100 constitue un plancher.

Le sénateur Buckwold: Il s'applique donc automatiquement. Si votre actif était constitué intégralement d'obligations du gouvernement du Canada, vous pourriez tout de même constituer cette provision de 1,5 p. 100.

M. Rogers: C'est exact. Naturellement, il s'agit d'une déduction facultative, comme certaines autres déductions prévues dans la Loi de l'impôt sur le revenu, si bien qu'elle n'est réclamée que si on peut la faire correspondre à un certain revenu.

Le président: Dans le Livre Blanc, cette déduction de 1,5 p. 100 est supprimée.

M. Rogers: Oui.

Le président: Je crois que le rapport Blenkarn propose le maintien de cette formule, qui serait cependant réduite de moitié. Avez-vous vu ce rapport? J'en ai reçu un exemplaire aujourd'hui.

M. Rogers: Oui. Nous avons eu la chance de pouvoir le parcourir rapidement ce matin avant de venir à cette réunion.

Le président: Qu'est-ce que vous en pensez?

M. Rogers: On préconise le maintien de la déduction actuelle. Le comité propose une déduction de 75 p. 100 au lieu de 1,75 p. 100.

[Text]

The main point that we wanted to make was that a formula approach is a far better approach than one that relies on estimates and subjectivity. The current 1.5 per cent rule eliminates all kinds of controversy with Revenue Canada auditors. What we are talking about is not a debt that has gone bad; it is a debt that might go bad. So it is an estimate; it is a subjective concept.

The Chairman: It is a contingency reserve?

Mr. Rogers: In effect it is a contingency reserve. The existing formula removes that subjectivity and puts a real objective framework around the deduction.

We acknowledge that that 1.5 per cent has resulted in a greater deduction for a number of financial institutions than what shows on their financial statements. Our primary point has been, "Please keep the simplification that a formula entails. If the formula requires some changes to it, let us fix the formula." We were quite happy to see that the Blenkarn committee recommended retention of a formula, albeit in a reduced format.

That .75 per cent is slightly less than what we proposed in our brief. We suggested a 1 per cent deduction rather than the 1.5 per cent that currently exists.

Senator Buckwold: But why should you be different from any other business—for example, my business? In my business, for me to take a reserve for bad debts I have to name those accounts. I do not get a flat amount, I have to justify those accounts—and believe me, they are looked at.

Many years ago we used to be allowed a straight 10 per cent deduction along the lines that you talk about. You just took 10 per cent of the accounts receivable and put them into reserves—unless you could justify more—and, as you say, it became the floor. The department saw fit—and I think rightly so—to say, "No. That is really a way of deferring a lot of taxes; you justify what you are putting in." Why should your position be different?

Mr. Rogers: I would answer that in the context that that is our whole business, namely, the making of loans.

Senator Buckwold: But you are doing it on more than loans. You are doing it on bonds and any number of investments, it is not just the loan portfolio that you are taking on.

Mr. Rogers: That is correct. The original justification for it was that it would simplify the whole compliance procedure so that when Revenue Canada comes in to look at the books and the tax return, there is an objective framework around that whole deduction. With other corporations, the amounts that are outstanding as receivables on the books are not basically the whole financial statement of that organization. It is much easier to do an estimate of collectability of trade accounts receivable than so many of the loans that are outstanding from financial institutions.

[Traduction]

Nous tenons à faire valoir que le recours à une formule est une bien meilleure solution que tout autre mécanisme qui ferait appel à des évaluations et à des éléments subjectifs. La règle actuelle, 1,5 p. 100, évite toute controverse avec les vérificateurs de Revenu Canada. Ce ne sont pas les mauvaises créances qui sont en cause, mais plutôt les créances qui pourraient le devenir. Une évaluation est toujours subjective.

Le président: C'est une réserve pour éventualités?

M. Rogers: Oui, c'est une réserve pour éventualités. La formule actuelle élimine toute subjectivité et fournit un cadre de référence objectif pour la déduction.

Nous reconnaissons que la formule du 1,5 p. 100 a octroyé à un certain nombre d'institutions financières une déduction plus élevée que celle qui apparaît dans leurs états financiers. Notre position se résume à ceci: une formule, c'est la simplicité même. S'il faut la modifier, modifions-la. Nous sommes très heureux que le comité Blenkarn ait proposé de maintenir une formule, même réduite.

La formule du ,75 p. 100 est légèrement inférieure à ce que nous proposons dans notre mémoire. Nous proposons une déduction de 1 p. 100 au lieu de 1,5 p. 100, comme c'est le cas actuellement.

Le sénateur Buckwold: Pourquoi devrait-on vous traiter différemment des autres entreprises, de la mienne par exemple? Si je veux constituer une provision pour mauvaises créances, je suis obligé de les identifier. Je ne suis pas autorisé à bénéficier d'une déduction fixe, je dois justifier chaque montant, et croyez-moi, les vérificateurs les examinent.

Il y a de nombreuses années, on nous octroyait d'office une déduction de 10 p. 100 à peu près de la façon que vous avez mentionnée. Chacun pouvait constituer une réserve égale à 10 p. 100 de ses comptes débiteurs—sauf si vous pouviez justifier davantage—et comme vous le dites, c'était un minimum. Le ministère a cru bon—à bon droit je pense—de changer tout cela, estimant que c'était une façon de reporter beaucoup d'impôt et qu'il fallait plutôt que les sommes réclamées soient justifiées. Pourquoi devrait-il en être autrement pour vous?

M. Rogers: A cause de notre type d'activités, qui consiste essentiellement à prêter. La formule simplifie...

Le sénateur Buckwold: Cela ne vaut pas uniquement pour les prêts. Ça vaut également pour les obligations et bien d'autres types d'investissement; ce n'est pas uniquement le portefeuille des prêts qui est en cause.

M. Rogers: C'est exact. À l'origine, on a cru que la formule simplifierait la procédure d'observation, de sorte qu'au moment où Revenu Canada vient examiner nos livres et nos déclarations d'impôt, il est en mesure de constater que la déduction est fondée sur des données objectives. Pour ce qui est des autres entreprises, les montants qui figurent comme comptes créditeurs dans leurs livres ne représentent pas nécessairement leur bilan global. Il est beaucoup plus facile de faire une évaluation des comptes qui sont probablement recouvrables que du grand nombre de prêts en souffrance des institutions financières.

[Text]

The Chairman: What do you mean by that? Do you mean that it is a more subjective analysis in a financial institution?

Mr. Rogers: I would say so, yes.

The Chairman: Are you saying that when you make a loan you base it on a covenant rather than on the collateral?

Mr. Rogers: As with any financial institution, it is really a combination of the two.

The Chairman: Collateral is no different from a trade receivable, is it?

Mr. Hanstead: Mr. Chairman, I would think on large loans—and I do not want to get into what is large and what is small—you would take a lot more collateral and you would cross more “t’s” and dot more “i’s”. The small credit unions in particular deal more with people they know on the street and people they have been associated with for a long time. I don’t think it is practised as much today as 20 years ago, but one of the original principles was that the ability of the person to repay a loan was the most important thing.

In modern times that has changed because there has been a lot of changes in our economy, but at one time that was the way it was. There are a number of credit unions that still rely on knowing the individual and their character as opposed to getting a whole pile of security from them, if you want to put it that way.

Senator Buckwold: Some credit unions, as well as other financial institutions, have had a fairly tough time, not necessarily through any fault of their own. Is the overall present reserve higher than 1.5 per cent? You are allowed to add those doubtful accounts that you might include.

Mr. Rogers: There are approximately 1500 credit unions. That answer would vary with each one of them.

However, generally, when credit unions file their tax returns, they claim the 1.5 per cent rather than an estimate. That must mean that the 1.5 per cent exceeds the amount that is on their books.

Senator Buckwold: So there are not many that use a higher figure than 1.5 per cent?

Mr. Rogers: I do not know whether or not there are many. Certainly the majority would be using the 1.5 per cent.

Senator Buckwold: Could you compare how credit unions handle their reserves with how banks handle their reserves and why should there be a difference? Do you have a five-year average, for example, or any of these kinds of things?

Mr. Rogers: We have not submitted that there should be a difference in the taxation of those reserves. The white paper proposals suggest that reserves for all financial institutions should be based on the same things, and we accept that. Currently, the trust company reserve rules are quite similar to the credit union reserve rules. The bank reserve rules are quite different. They rely much more on the regulatory authorities and on five-year moving average reserves, whereas ours are calculated on an annual basis.

[Traduction]

Le président: Que voulez-vous dire au juste? Est-ce que l’analyse serait plus subjective dans une institution financière?

M. Rogers: Je le penserais.

Le président: Voulez-vous dire que vos prêts sont protégés par des clauses restrictives plutôt que par des garanties?

M. Rogers: Comme pour toute institution financière, c’est une combinaison des deux.

Le président: La garantie subsidiaire équivaut à un compte créancier n’est-ce pas?

M. Hanstead: Monsieur le président, je pense que dans le cas des gros prêts importants—et je ne préciserai pas ce qu’est un gros ou un petit prêt—ou exigera davantage de garanties; on prendra beaucoup plus de précautions. Les petites caisses de crédit, en particulier, transigent surtout avec des gens qu’elles connaissent et avec qui elles font affaires depuis longtemps. Les choses ont évolué depuis 20 ans, mais l’un des principes fondamentaux était la solvabilité de l’emprunteur.

De nos jours, cela a changé, à la suite d’une foule de changements d’ordre économique, mais à une certaine époque les choses se passaient ainsi. Dans de nombreuses caisses de crédit, on continue à se fier au fait qu’on connaît le client au lieu d’exiger toutes sortes de garanties.

Le sénateur Buckwold: Quelques caisses de crédit ainsi que d’autres institutions financières, ont connu des temps difficiles, sans que ce soit nécessairement de leur faute. Est-ce que les réserves actuelles dépassent 1.5 p. 100? Vous êtes autorisés à ajouter des provisions au titre de certaines créances douteuses

M. Rogers: Il existe environ 1 500 caisses de crédit. La réponse peut varier d’un établissement à l’autre.

Cependant, d’une façon générale, dans leurs déclarations d’impôt, les caisses préfèrent réclamer 1.5 p. 100 plutôt que de procéder à une évaluation. On pourrait en déduire que ce pourcentage est supérieur au montant inscrit dans leurs livres.

Le sénateur Buckwold: Ainsi, il y en a peu qui utilisent un chiffre supérieur à 1.5 p. 100?

M. Rogers: Je ne saurais vous dire s’il y en a beaucoup. Assurément, la majorité des caisses se contente de 1.5 p. 100.

Le sénateur Buckwold: Pouvez-vous comparer la façon dont les caisses de crédit traitent leurs réserves par rapport aux banques, et pourquoi on devrait les traiter différemment? Avez-vous, par exemple, une moyenne quinquennale ou quelque chose du genre?

M. Rogers: Nous n’avons pas dit que ces réserves devraient être imposées de manière différente. Le Livre Blanc propose que les réserves de toutes les institutions financières soient fondées sur les mêmes bases et nous appuyons cette position. À l’heure actuelle, les règles applicables aux sociétés de fiducie sont à peu près les mêmes que celles des caisses de crédit. En ce qui concerne les banques, la situation est fort différente. Elles dépendent davantage des autorités qui les régissent et

[Text]

The Chairman: Under the proposal those things go?

Mr. Rogers: Those differences all go; that is right. We are not objecting to that.

The Chairman: However, you want to maintain a formula approach?

Mr. Rogers: We would like to maintain a formula approach that would apply to all institutions.

The Chairman: Including banks?

Mr. Rogers: Yes. We have suggested a couple of alternatives to the existing formula. One alternative was that the amount simply be sliced, as I mentioned earlier, from 1.5 per cent to 1 per cent, for example. The other suggestion that we made was this: To provide certainty in this calculation for smaller institutions, perhaps the palatable alternative would be simply to cap the maximum formula reserve that any one financial institution could claim. We suggested a number of approximately \$5 million in reserves that could be calculated by formula, and a financial institution would have to justify any amount that they wanted to claim in excess of that.

Senator Buckwold: You are prepared to accept the .75 per cent as against the 1.5 per cent that I gather was recommended by the House of Commons committee?

Mr. Rogers: Our committees and members came back with a figure of 1 per cent.

Senator Buckwold: Obviously there is a compromise somewhere, but that has had the effect of eliminating some tax deferral which probably was not justified?

Mr. Rogers: Yes, and we agree with that.

The Chairman: You said that the 1.5 per cent covered the reserve situation of the 1500 credit unions that were part of your association. I do not know whether you said "all" or "nearly all", but that 1.5 per cent more than covered the necessity of a subjective analysis to be requiring a reserve.,

Mr. Rogers: That is correct.

The Chairman: The 1 per cent that you have suggested resulted from a survey of your members. Again, 1 per cent must more than cover the necessity of a subjective analysis of set-asides.

Mr. Rogers: We do not have statistics on the number of credit unions that would flip from a formula calculation to an account-by-account calculation if the per cent was reduced from 1.5 per cent to 1 per cent. There certainly would be more. I do not know whether the majority would still be calculating on a formula basis at 1 per cent or at .75 per cent, although I suspect that would be true at 1 per cent.

The Chairman: The reason you would like to take a formula approach is you think that it would be more easily administered from the standpoint of your association?

[Traduction]

aussi de réserves mobiles quinquennales, alors que les nôtres sont calculées sur une base annuelle.

Le président: Aux termes de la proposition, ces différences disparaissent?

M. Rogers: Oui, et nous n'avons pas d'objections.

Le président: Pourtant, vous tenez toujours à avoir une formule?

M. Rogers: Nous souhaiterions avoir une formule valable pour toutes les institutions.

Le président: Même les banques?

M. Rogers: Oui. Nous avons suggéré une ou deux solutions de rechange à la place de la formule actuelle. C'est ainsi que nous avons proposé, comme je l'ai déjà dit, que la proportion soit ramenée de 1.5 à 1 pour cent. Notre deuxième suggestion était la suivante: pour assurer que petites institutions bénéficient d'une certitude, la meilleure solution consisterait peut-être simplement à limiter le montant maximal de la réserve que pourrait réclamer une institution financière en vertu d'une formule. Nous avons proposé des provisions de l'ordre de 5 millions, les institutions financières doivent justifier tout montant excédentaire qu'elle réclamerait.

Le sénateur Buckwold: Vous accepteriez volontiers les 75 p. 100, au lieu des 1,5 p. 100 qui, sauf erreur, ont été recommandés par le comité de la Chambre des communes?

M. Rogers: Nos comités et nos membres ont proposé 1 p. 100.

Le sénateur Buckwold: Il existe sûrement un compromis, mais cette mesure a pour effet d'éliminer certains reports d'impôt sans doute injustifiés.

M. Rogers: Bien sûr, et nous sommes d'accord.

Le président: Vous avez dit que la proportion de 1,5 p. 100 suffirait aux réserves des quelque 1 500 caisses de crédit que compte votre association. Je ne me souviens pas si vous avez dit «de toutes ou de presque toutes», mais ce 1,5 p. 100 compense amplement la nécessité de procéder à une analyse subjective pour déterminer une réserve?

M. Rogers: C'est exact.

Le président: Vous avez suggéré 1 p. 100 après avoir consulté vos membres. Encore une fois, ce 1 p. 100 doit plus que compenser la nécessité de procéder à une analyse subjective des provisions.

M. Rogers: Nous ne pouvons vous indiquer combien de caisses de crédit opteraient pour un calcul détaillé, compte par compte, au lieu d'une formule générale, si le pourcentage passait de 1,5 à 1 p. 100. Elles seraient sûrement nombreuses. J'ignore si la majorité s'en tiendrait toujours à la formule avec un pourcentage de 1 p. 100 ou de ,75 p. 100, mais je suppose qu'on retiendrait 1 p. 100.

Le président: La raison pour laquelle vous préférez une formule, c'est qu'elle simplifierait la tâche de votre association sur le plan administratif.

[Text]

Mr. Rogers: That is correct. It would be more easily complied with by credit unions. They would have certainty when they filed their returns.

The Chairman: Surely banks would not take a formula approach. They would have a discretionary amount being disallowed by Revenue Canada under these proposals. If you are going to have certain of your reserves disallowed, then it becomes a subjective analysis resulting from some kind of audit carried out on a case-by-case basis?

Mr. Rogers: I am not sure that a portion of our reserves would be disallowed. The proposals are to tie the deductibility for tax purposes more in line with the accounting records. Presumably then, the amounts that are showing on the accounting records would be deductible for tax purposes. It is those amounts that we would have to justify to a Revenue Canada auditor on either an account-by-account basis or a percentage basis. It is that type of controversy that could keep a whole army of auditors fully employed for weeks or months or years with our 1500 members.

Just to change the course slightly, we see that these new proposals have been concocted with a small number of banks and trust companies in mind because it is fairly easy to go into a small number of financial institutions and audit those numbers. However, when you are dealing with 1500 credit unions, to go over those types of subjective decisions time after time would not be productive. That is why we are very much in favour of retaining a formula approach in some fashion.

The Chairman: The white paper made it very clear that it was going away from a formula situation. You are saying that because of the type of business you are in—the credit union business—and the fact that there are numerous credit unions, some of them small, you want to hold to a formula basis even though other financial institutions go to a case-by-case basis?

Mr. Rogers: No. We have suggested that all of the new rules should apply to all financial institutions.

The Chairman: If I may say so, the Department of Finance will not back away by setting up a formula basis for banks. One of their points is that you will have to justify your reserves. That means a case-by-case basis.

Mr. Rogers: As I understand the position of the Department of Finance, its goal is to prevent some tax deferral. We are saying that that goal can be met with an improved formula.

The Chairman: One of the fundamentals in this situation, as I understand it, is that contingency reserves, *per se*, are going to go. When you are on a formula basis, you are, in effect, strictly on a contingency reserve basis unless you go above the one per cent or the 1.5 per cent. What you are asking is that credit unions be handled in a different way. You are not suggesting that the Department of Finance put banks on a formula basis with regard to contingencies because they have said that that has resulted in over-accruals on account of reserves. We had a discussion with the bankers this morning and that is their position as we understand it.

[Traduction]

M. Rogers: C'est exact. L'observation serait beaucoup plus facile pour les caisses de crédit. Elles auraient une certitude au moment de remplir leur déclaration d'impôt.

Le président: Je doute que les banques acceptent la méthode de la formule. Selon les nouvelles propositions, Revenu Canada refuserait un montant discrétionnaire. Et si certaines de vos réserves sont refusées, est-ce que cela ne revient pas à une sorte d'analyse subjective découlant d'une vérification détaillée cas par cas.

M. Rogers: Je ne suis pas certain qu'une portion de nos réserves serait refusée. L'objet de la proposition est de faire correspondre les montants déductibles pour fins d'impôt à ceux qui figurent aux livres. Il est probable que les montants qui apparaissent aux livres seraient déductibles. Ce sont les montants qu'il nous faudrait justifier auprès des vérificateurs de Revenu Canada, soit par un calcul détaillé ou par un pourcentage. Ce genre de zone grise forcerait nos 1 500 membres à engager toute une armée de vérificateurs qui auraient du travail pour des semaines, des mois, voire des années.

Sous un autre aspect, nous croyons que les nouvelles propositions ont été concoctées avec à l'esprit un petit nombre de banques et de sociétés de fiducie, car il est assez facile de procéder à une vérification de ce genre dans un petit nombre d'institutions financières. Cependant, compte tenu du fait que nous avons 1 500 membres, il devient fastidieux et onéreux d'avoir à revenir chaque fois sur ce genre de décisions subjectives. Voilà pourquoi nous sommes résolument en faveur d'une méthode qui comporterait une formule quelconque.

Le président: Il ressort clairement du Livre blanc que la méthode de la formule serait abandonnée. En ce qui vous concerne, compte tenu de la nature de vos activités, qui met en cause un grand nombre de caisses de crédit, dont certaines sont petites, vous voulez conserver une formule, même si les autres institutions devaient passer à une évaluation cas par cas?

M. Rogers: Non. Nous avons recommandé que toutes les nouvelles règles s'appliquent à l'ensemble des institutions financières.

Le président: Le ministère des Finances ne va pas, si je puis dire, faire marche arrière en établissant une formule pour les banques. Un des buts visés est de vous obliger à justifier vos réserves, ce qui signifie qu'il faudra procéder cas par cas.

M. Rogers: Si je comprends bien le point de vue du ministère des Finances, il veut empêcher les reports d'impôt, et nous disons qu'une formule améliorée peut permettre d'atteindre cet objectif.

Le président: Un des aspects fondamentaux de cette situation, d'après ce que je comprends, c'est que les réserves pour éventualités comme telles vont disparaître. Quand on a recours à la formule, on fonctionne strictement sur la base d'une réserve pour éventualités à moins de dépasser 1 p. 100 ou 1.5 p. 100. En fait, vous demandez que les caisses de crédit soient traitées de façon différente. Vous ne suggérez pas que le ministère des Finances impose aux banques une formule en ce qui concerne les éventualités car elles ont déclaré que cela a causé des exigibilités excessives en titre des réserves. Nous avons eu

[Text]

Mr. Rogers: I do not think it is correct to say that contingency reserves are to be eliminated under tax reform. The proposal would continue to allow for contingency reserves for doubtful accounts, but that they not be calculated on a formula basis.

The Chairman: I meant to say that it could not be done on a formula basis, that it would have to be done on a case-by-case basis. When you come to taxes, under the proposals, Revenue Canada would have a right to reduce your contingency reserve to what they would consider appropriate.

Mr. Rogers: We agree with the concept, but not with the mechanism that is being put in place to accomplish the goal.

The Chairman: Under the existing situation in regard to banks, as I recall, certain types of capital were excluded but you include such things as bonds and banks cannot do that.

Mr. Rogers: I am not familiar enough with the technical provisions affecting banks to know whether that is the case or not.

Senator Buckwold: They are doing that with almost all their assets.

The Chairman: Both Senator Buckwold and I, at one stage of our careers, were mixed up with banks.

Senator Buckwold: "Mixed up" is right, but now we are more mixed up.

The Chairman: Under your formula, you would continue to have an advantage.

Mr. Rogers: Our response would be that it would not be an advantage to us if it were available to all financial institutions.

Senator Buckwold: You propose that the existing tax reserves be phased out over a four-year period, is that correct?

Mr. Rogers: Yes.

Senator Buckwold: You say in your brief that you believe it makes good sense, as proposed, to use 1988 as a loss utilization year so that all financial institutions start the phase-out period from the same position. Then you say that a four-year phase-in period is not enough. Would you clarify that? You say that using 1988 would put everyone in the same position. Does that mean you are going to take large losses in 1988 or are you going to have a longer phase-in period? Let us assume that the .5 per cent, as recommended, rather than the 1.5 per cent comes in. I would suggest that a fairly large portion of that is going to become revenue. I gather that the proposal is that it will become revenue over four years and that you are suggesting it be 10 years. Am I correct in that?

Mr. Rogers: Yes. Perhaps I can clarify that four-year term. The phase-in period, as proposed, is a five-year phase-in period. In year one, that is, 1988, no incremental taxes are to be paid.

[Traduction]

une discussion avec les banquiers ce matin et c'est le point de vue qu'ils ont exprimé.

M. Rogers: Je ne pense pas qu'il soit juste de dire que la réforme fiscale va éliminer les réserves pour éventualités. Les propositions prévoient le maintien de ces réserves pour les comptes douteux, mais elles ne pourront être calculées sur la base d'une formule.

Le président: Je voulais dire qu'on ne pourra pas appliquer une formule, et qu'il faudra procéder cas par cas. D'après les propositions, en ce qui concerne les impôts, Revenu Canada aurait le droit de réduire les réserves pour éventualités au niveau qu'il jugerait adéquat.

M. Rogers: Nous souscrivons à ce principe, mais pas au mécanisme mis en place pour l'appliquer.

Le président: Pour ce qui est de la situation actuelle concernant les banques, d'après ce que je me rappelle, certains types de capitaux sont exclus, mais vous incluez des choses comme les obligations et les banques ne le peuvent pas.

M. Rogers: Je ne connais pas suffisamment les aspects techniques concernant les banques pour savoir si c'est le cas ou non.

Le sénateur Buckwold: C'est ce qu'elles font avec presque tous leurs avoirs.

Le président: À un moment donné au cours de nos carrières, le sénateur Buckwold et moi-même nous sommes mêlés des affaires des banques.

Le sénateur Buckwold: «Mêlés» est le mot juste, mais les choses semblent encore plus confuses maintenant.

Le président: Selon votre formule, vous continueriez de bénéficier d'un avantage.

M. Rogers: Ce ne serait pas un avantage pour nous si toutes les institutions financières pouvaient en profiter.

Le sénateur Buckwold: Vous proposez que les réserves fiscales actuelles soient éliminées en quatre ans, est-ce exact?

M. Rogers: Oui.

Le sénateur Buckwold: Vous déclarez dans votre mémoire que selon vous, il serait indiqué d'utiliser 1988 comme année de la perte pour que toutes les institutions financières débutent la période d'élimination graduelle sur le même pied. Vous déclarez ensuite qu'une période d'implantation graduelle de quatre ans ne suffit pas. Pouvez-vous préciser? Vous dites qu'en se basant sur l'année 1988, tout le monde serait dans la même situation. Cela signifie-t-il que vous allez inscrire des pertes importantes en 1988 ou allez-vous appliquer une période d'implantation plus longue? Supposons qu'on applique un taux de 0,5 p. 100, tel que recommandé, au lieu de 1,5 p. 100. J'estime qu'une bonne part de ce pourcentage se transformera en recettes. Je crois comprendre que d'après la proposition, cette part se transformera en recettes en quatre ans, alors que vous recommandez un délai de 10 ans. Est-ce exact?

M. Rogers: Oui. Je pourrais peut-être apporter des éclaircissements en ce qui concerne ces quatre ans. La période d'implantation graduelle, telle que proposée, est de cinq ans.

[Text]

Our reference to a loss utilization year in 1988 is simply expressing support for the white paper proposal that prevents financial institutions from bumping up their reserves artificially in 1988 in order to create artificial losses that year which would lessen the impact during the following four-year period. We are expressing support for the white paper proposal in that respect. There will be a zero effect in 1988 and then the real effect will occur over the following four years. We are asking that that be extended to a 10-year time frame instead of the five years which is being proposed.

Senator Buckwold: Would that apply to all institutions which would be affected by this?

Mr. Rogers: Yes.

Senator Buckwold: Why do you want a 10-year phase-in period? It seems to me that five years would be a reasonable time within which to catch up on this, keeping in mind that if your reserves can be justified at a higher figure, they will be, since nothing indicates that this is a ceiling.

Mr. Rogers: As we outlined in our brief, for most credit unions the impact of that five-year phase-in period is not going to be disastrous. Currently, the majority of credit unions have been accounting for deferred taxes. In other words, they calculate, for financial statement purposes, a tax expense based on their accounting income, and part of that amount is currently payable as taxes payable and part of it is recorded on the balance sheet as a future liability, that is, a deferred tax liability.

What the proposals do for those credit unions is simply cause a shift from a deferred tax liability on the balance sheet to a currently payable one. It does not affect the bottom line income statement other than the opportunity cost on the additional cash that they are paying out to Revenue Canada.

However, a significant number of credit unions have not been accounting for deferred taxes.

The Chairman: Do you mean that they have not got deferred tax as funded?

Mr. Rogers: They have not been funded, that is correct.

The Chairman: The impact becomes quite meaningful because they have to fund it.

Mr. Rogers: It becomes a cash-flow problem to them. Their retained earnings number should not change very much. In other words, as an accountant, I would say that they would be crediting their cash position and offsetting their deferred tax account. That does not hit their income statement; that is a balance sheet item.

The Chairman: Except for the fact that they have to find the money.

Mr. Rogers: They have to pay out the cash. It affects their income statement to the extent that they have to pull back some cash that they had loaned out and they lose the income-earning opportunity.

The Chairman: You say that, because they have set it up on their books in that way, it does not create a problem to them, is

[Traduction]

Une année donnée, c'est-à-dire 1988, aucun impôt supplémentaire ne devra être payé.

L'utilisation de 1988 comme année de la perte démontre notre appui à la proposition du livre blanc, qui vise à empêcher les institutions financières de gonfler artificiellement leurs réserves en 1988 pour créer des pertes artificielles la même année, ce qui aurait pour effet d'atténuer l'impact au cours de la période subséquente de quatre ans. Sous ce rapport, nous appuyons le livre blanc. Il n'y aura aucun effet en 1988, mais les effets réels se feront sentir au cours de la période subséquente de quatre ans. Nous demandons une période de dix ans au lieu des cinq ans proposés.

Le sénateur Buckwold: Est-ce que ce délai s'appliquerait à toutes les institutions concernées?

M. Rogers: Oui.

Le sénateur Buckwold: Pourquoi voulez-vous une période d'implantation de dix ans? Cinq ans me semblent un délai raisonnable pour s'adapter, surtout que si vos réserves peuvent être justifiées à la hausse, elles le seront puisque rien n'indique que le pourcentage en question constitue un plafond.

M. Rogers: Comme nous l'indiquons dans notre mémoire, l'impact d'une période d'implantation graduelle de cinq ans ne serait pas désastreux pour la plupart des caisses de crédit. Actuellement, la plupart d'entre elles comptabilisent des rapports d'impôt. Autrement dit, elles calculent, aux fins de leurs états financiers, une dépense fiscale basée sur leurs revenus comptables, et une partie de ce montant est actuellement payable en tant qu'impôt exigible et une partie est inscrite au bilan en tant que dette fiscale future, c'est-à-dire un impôt reporté.

Dans le cas des caisses de crédit, ces propositions entraînent simplement un transfert de l'impôt reporté sur le bilan, à un impôt exigible. Cela n'influe pas sur l'état des revenus et dépenses, si ce n'est les coûts d'opportunité sur les liquidités additionnelles payées à Revenu Canada.

Toutefois, un nombre important de caisses de crédit n'ont pas comptabilisé d'impôt reporté.

Le président: Voulez-vous dire qu'elles n'ont pas financé ces impôts reportés?

M. Rogers: Elles ne les ont pas financés, c'est exact.

Le président: L'impact devient significatif car elles doivent financer ces impôts.

M. Rogers: Cela devient alors pour elles un problème de liquidités. Le montant de leurs avoirs disponibles ne devrait pas changer beaucoup. Autrement dit, en tant que comptable, je dirais qu'elles créditent leur position de trésorerie et qu'elles défalquent leur compte d'impôt reporté. Cela n'affecte pas l'état de leurs revenus et dépenses; il s'agit d'un poste du bilan.

Le président: Sauf qu'il leur faut trouver l'argent.

M. Rogers: Elles doivent déboursier. L'état de leurs revenus et dépenses sera touché dans la mesure où elles devront retirer des liquidités prêtées, d'où la perte de revenus possibles.

Le président: Vous dites que parce que ces montants sont inscrits dans leurs livres de cette façon, cette mesure ne leur

[Text]

that correct? It is not as big a problem as they might have if they did not set it up at all.

Mr. Rogers: Thank you; you said it very well. The credit unions we are most concerned about are those who have not set up a deferred tax liability. They will have substantial expenses showing on their income statements as additional income tax expenses during this four-year period. Their members and their community have become accustomed their financial statements as they are. A very significant drop in retained earnings, which is what this will cause, could breed some loss of confidence in those financial institutions. We think that phasing in this substantial change on those credit unions' financial statements over a longer period, would soften that blow.

Senator Buckwold: What is the tax regime of credit unions as compared to co-ops?

Mr. Rogers: I think it is easier to talk about the similarities. Co-ops are taxed like small businesses, as are credit unions.

Senator Buckwold: I did not think a co-op was taxed exactly like a small business. Are they not able to retain certain earnings without paying tax until dividends are paid out? It seems to me that there was some protection given to co-ops.

Mr. Rogers: I think what is being referred to is that patronage dividends from a corporation are deductible. That is used most frequently by co-operative corporations, but it is available to any corporation. It is not a specific tax provision that affects co-operatives only.

Senator Buckwold: I am not arguing against it, I just want to know whether credit unions operate on the same basis.

Mr. Rogers: Credit union dividends are deductible to the credit union. Perhaps I could explain the background of that. Normally, in a corporation the dividend is not deductible; tax is paid at the corporate level and is offset when the dividend is paid to an individual through the tax credit mechanism. In other words, the tax is paid at the corporate rather than the individual level. In a credit union, in the the recognition that the share capital is redeemable at par by a member—therefore, in recognition that it is not permanent capital—share capital is treated just like another deposit. Therefore, dividends paid on that share are treated like interest. They are deductible to the credit union but they are fully taxable to the member. The tax impact, then, hits at the personal rather than the corporate level.

Senator Buckwold: Do many credit unions pay dividends?

Mr. Hanstead: Yes.

Senator Buckwold: Do they not use their earnings to improve their capital structure?

[Traduction]

posera pas de problèmes, est-ce exact? Le problème ne sera pas aussi important qu'il aurait pu l'être si elles n'en avaient pas fait mention du tout.

M. Rogers: Merci, vous avez très bien expliqué la situation. Les caisses de crédit qui nous préoccupent le plus sont celles qui n'ont pas inscrit d'impôt exigible reporté. L'état des revenus et dépenses de ces caisses de crédit indiqueront des dépenses substantielles en tant qu'obligations fiscales supplémentaires pendant cette période de quatre ans. Leurs membres et la communauté se sont habitués à leurs états financiers sous cette forme. Une baisse très marquée des bénéfices non répartis, car c'est ce qui va se produire, pourrait causer une certaine perte de confiance envers ces institutions financières. Nous pensons que l'implantation graduelle de cette modification majeure de l'état des revenus et dépenses des caisses de crédit sur une longue période atténuerait le choc.

Le sénateur Buckwold: Quel est le régime fiscal des caisses de crédit comparé à celui des coopératives?

M. Rogers: Je pense qu'il serait plus aisé de parler des ressemblances. Les coopératives sont imposées en tant que petites entreprises, comme les caisses de crédit.

Le sénateur Buckwold: Je ne pensais pas qu'une coopérative était imposée exactement comme une petite entreprise. Ne sont-elles pas en mesure de retenir certains bénéfices sans payer d'impôt jusqu'à ce que les dividendes soient répartis? Je croyais que les coopératives bénéficiaient d'une certaine protection.

M. Rogers: Je pense que vous songez aux ristournes d'une compagnie, qui sont déductibles. Les coopératives ont recours fréquemment à cette mesure, mais n'importe quelle compagnie peut le faire. Il ne s'agit pas d'une mesure fiscale précise qui ne touche que les coopératives.

Le sénateur Buckwold: Je ne m'y oppose pas, je veux simplement savoir si les caisses de crédit fonctionnent sur la même base.

M. Rogers: Les dividendes des caisses de crédit sont déductibles au profit des caisses de crédit. Je pourrais peut-être expliquer le contrôle. Habituellement, les dividendes d'une compagnie ne sont pas déductibles; l'impôt est payé par la corporation et il est défalqué lorsque le dividende est versé à quelqu'un au moyen du mécanisme du crédit d'impôt. Autrement dit, l'impôt est payé par la corporation plutôt que par le particulier. Dans une caisse de crédit, étant donné que le capital par actions est rachetable au pair par un membre—il ne s'agit donc pas d'un capital permanent—le capital par actions est traité comme tout autre dépôt. Par conséquent, les dividendes versés sur ce capital sont considérés comme de l'intérêt. Ils sont déductibles au profit de la caisse de crédit, mais pleinement imposables, pour le membre de la caisse. L'impôt est donc supporté par le particulier plutôt que par la corporation.

Le sénateur Buckwold: Est-ce que beaucoup de caisses de crédit versent des dividendes?

M. Hanstead: Oui.

Le sénateur Buckwold: N'utilisent-elles par leurs bénéfices pour améliorer leur structure de capital?

[Text]

Mr. Hanstead: Some do and some do not; it is a mixed bag. Credit unions pay patronage refunds, which affects their tax position as well. It is fairer to say, however, that credit unions over the last number of years, because of the margin squeezes or whatever you wish to call them, do not operate with the same margins they once had and pay patronage refunds and large dividends. They pay a higher rate of return on their interest, which is taxable in the hands of the receiver.

Senator Buckwold: Is your tax structure, then, the same as it would be for any other financial institutions? Take a large credit union that earned a profit of a million dollars. Would that credit union pay the same taxes as are paid by a trust company or a bank?

Mr. Rogers: It would depend on a number of circumstances, but perhaps I could highlight the differences. The reserve calculation is similar as between a trust company and a credit union, so perhaps we can discount that. If the large credit union paid dividends, they would be deductible at the credit union and not at the trust company, but would be taxable in the individual's hands. We have mentioned that.

The only other difference is in the tax rates that apply in the calculation of the small business deduction. Almost every other corporation pays tax at the low small business rate on the first \$200,000 in taxable income and pays the high corporate rate on any amount of taxable income in excess of \$200,000. In a credit union, the low small business rate can apply to an amount in excess of \$200,000, depending on the formula. But that formula roughly allows the small business rate to apply until the credit union has retained approximately 5 per cent in earnings.

The background to that is that the real capital of a credit union is its retained earnings. It is not the redeemable capital that members put in. To encourage a 5 per cent capital base in a credit union, then, the small tax rate applies until roughly—and I will say roughly—that amount is reached.

The Chairman: I am not sure that I have cleared up a point that keeps bothering me; that is, you say that for the sake of simplicity, you want to go to a formula basis. One per cent is your recommendation and Blenkarn's goes to three-quarters. In dealing with that base, are you prepared to have government backed securities removed from the base to which the formula applies?

Mr. Rogers: That is not a question we addressed to the members. It is something we would have to look at, I would think.

The Chairman: However, you want to have a level playing field between institutions. Certainly the banks themselves have never been able to use government backed securities to which they could apply a contingency reserve.

[Traduction]

M. Hanstead: Certaines le font, d'autres pas; il y a un peu de tout. Les caisses de crédit versent des ristournes qui ont aussi des répercussions sur leur assiette fiscale. Il est toutefois plus juste de dire que depuis un certain nombre d'années, les caisses de crédit fonctionnent avec des marges réduites comparativement à autrefois et versent des ristournes et des dividendes importants. Elles offrent un taux de rendement plus élevé sur leurs intérêts, et ceux-ci sont imposables pour celui qui les touche.

Le sénateur Buckwold: Votre structure fiscale est-elle identique à celle de toute autre institution financière? Prenons l'exemple d'une importante caisse de crédit qui a réalisé des bénéfices de 1 million de dollars. Cette caisse paiera-t-elle les mêmes impôts qu'une société de fiducie ou une banque?

M. Rogers: Cela dépend d'un certain nombre de facteurs, mais je peux peut-être mettre en lumière quelques différences. Comme la façon de calculer les réserves est la même pour une société de fiducie et une caisse de crédit, nous pouvons peut-être laisser cet aspect de côté. Les dividendes versés peuvent être déduits par une caisse de crédit, mais non par une société de fiducie; comme nous l'avons déjà expliqué, ils sont imposables une fois dans les mains du particulier.

La seule autre différence concerne les taux d'impôt applicables dans le calcul de la déduction accordée aux petites entreprises. Presque toutes les autres sociétés sont assujetties au taux d'impôt peu élevé prévu pour les petites entreprises, pour les premiers 200 000 \$ de revenus imposables, et elles sont imposées au taux élevé applicable à tout revenu d'entreprise imposable supérieur à 200 000 \$. Dans le cas des caisses de crédit, le taux peu élevé autorisé pour les petites entreprises peut parfois s'appliquer pour des revenus dépassant 200 000 \$, selon la formule en vigueur. En gros, cette formule permet d'appliquer le taux des petites entreprises jusqu'à ce que la caisse de crédit ait conservé environ 5 p. 100 de bénéfices.

Cela se justifie du fait que le véritable capital d'une caisse de crédit est constitué de ses bénéfices non distribués. Il ne s'agit pas du capital remboursable que les membres fournissent. Pour encourager les caisses de crédit à se constituer un capital de base de 5 p. 100, le taux d'imposition peu élevé s'applique, *grosso modo*, jusqu'à ce que ce montant soit atteint.

Le président: Il y a un point que je ne suis pas sûr d'avoir bien saisi. Vous dites qu'il serait plus simple de vous fonder sur une formule. Vous recommandez 1 p. 100, et M. Blenkarn, 0,75. Si cette formule était adoptée, consentiriez-vous à ce qu'elle ne s'applique pas aux obligations garanties par le gouvernement?

M. Rogers: Nous n'avons pas posé la question à nos membres. Je pense qu'il faudrait y réfléchir.

Le président: Vous voulez toutefois que les institutions soient sur un pied d'égalité. Les banques n'ont jamais pu utiliser les obligations garanties par le gouvernement et auxquelles elles pouvaient appliquer une réserve pour éventualités.

[Text]

Mr. Rogers: The discussion I have had with some central credit unions on that point related to the perception that you cannot lose on a government backed security; therefore, why should you get a reserve for it? Quite an unfortunate incident arose not very long ago in which one of the credit union centrals invested heavily in long-term government bonds. Interest rates changed and they had to sell the bonds. They did take a loss on those bonds because of the premium discount change on those instruments.

The Chairman: I have heard that argument before, but that is a business decision. The bonds could always be held to maturity and no loss would be incurred. When the institution cashed them in at a loss, it was because the money could be put out at a different rate to offset that loss. That is a business decision; that has nothing to do with the asset value underneath it. Is that not so?

Mr. Rogers: In the specific instance I am thinking of, I believe the regulators required the disposition of those assets.

The Chairman: Was that because the institution did not have enough reserves? Was that incident in British Columbia?

Mr. Rogers: It was not in British Columbia, no.

The Chairman: Was it in a province that required the credit union to have a certain amount of reserves?

Mr. Rogers: I am not sure, but I think so.

The Chairman: It must have been; otherwise, the regulators would not have had any leverage.

Senator Buckwold: The institution needed cash, that is probably what happened.

The Chairman: Sure, that is just a business decision. If you went back to the thirties and took the position that Alberta did not live up to its bonds, you might have a point. But I do not know how many credit unions that exist today were operative in the 1930s. Not very many, if any, were, so I do not think we can help you by letting you include government backed securities as part of your formula.

On behalf of the members of the committee, I would like to thank our witnesses for appearing this afternoon. I think we understand the points they have made.

Senator Buckwold: Mr. Chairman, for the record I would like to express my appreciation to the credit unions across the country for providing a necessary service and for doing it very well. I think they should be proud of their achievements.

The Chairman: You have not had any brilliant failures to date that I can think of.

Mr. Hanstead: We have had some concerns, however.

[Traduction]

M. Rogers: Ce qui ressort des discussions que j'ai eues à ce sujet avec les représentants de certaines caisses de crédit, c'est qu'en général, on a l'impression qu'il est impossible d'essuyer des pertes avec les obligations garanties par le gouvernement; pourquoi alors pourrions-nous nous prévaloir d'une réserve à cet égard? Un incident malheureux s'est toutefois produit récemment: une caisse de crédit avait investi beaucoup dans des obligations à long terme du gouvernement. Les taux d'intérêt ont fluctué et la caisse a dû vendre ses obligations. Elle a essuyé une perte sur la prime de ses obligations.

Le président: J'ai déjà entendu cet argument dans le passé, mais il s'agit d'une décision d'entreprise. La caisse aurait toujours pu garder ses obligations jusqu'à ce qu'elles arrivent à échéance et elle n'aurait pas subi de perte. Si l'institution les a encaissées à perte, c'est que cette perte pouvait être compensée autrement malgré la différence de taux occasionnée par un retrait anticipé. C'est une décision d'entreprise qui n'a rien à voir avec la valeur de l'actif sous-jacente, n'est-ce pas?

M. Rogers: Dans ce cas particulier, je crois que les autorités ont exigé la cession d'éléments d'actif.

Le président: Ont-elles agi ainsi parce que l'institution ne disposait pas de réserves suffisantes? Cet incident s'est-il produit en Colombie-Britannique?

M. Rogers: Non, il ne s'est pas produit en Colombie-Britannique.

Le président: Est-ce arrivé dans une province qui exige que les caisses de crédit gardent un certain montant en réserves?

M. Rogers: Je n'en suis pas certain, mais je pense que c'est effectivement le cas.

Le président: Ce doit l'être car, autrement, les autorités n'auraient pas eu de levier.

Le sénateur Buckwold: L'institution avait probablement besoin de liquidités.

Le président: En effet. Il s'agit simplement d'une décision d'entreprise. Si nous étions dans les années trente, on pourrait peut-être faire valoir, avec raison, que l'Alberta n'était pas à la hauteur de ses obligations. Mais je ne sais pas combien de caisses de crédit en activité actuellement existaient dans les années trente. Elles ne sont pas nombreuses, s'il en est; aussi, je ne pense pas que nous puissions vous aider en vous laissant inclure dans votre formule les obligations garanties par le gouvernement.

Au nom des membres du Comité, j'aimerais remercier nos témoins d'avoir comparu devant nous cet après-midi. Je crois que nous avons compris les points qu'ils ont fait valoir.

Le sénateur Buckwold: Monsieur le président, aux fins du compte rendu, j'aimerais féliciter les caisses de crédit du pays qui offrent des services indispensables et le font très efficacement. Je pense qu'elles peuvent être fières de leurs réalisations.

Le président: Je ne me souviens pas que vous ayez essuyé, à ce jour, des revers fracassants.

M. Hanstead: Nous avons toutefois éprouvé certaines difficultés.

[Text]

The Chairman: Yes, but no brilliant failures. I suppose your answer to me could be that you have not had as many brilliant successes as you might like to have had, either, so perhaps it evens up.

Mr. Hanstead: We have had some problems, but we are pleased not to have had any large bailouts, put it that way.

The Chairman: Are your deposits covered by insurance?

Mr. Hanstead: Various provinces have different rules. Ontario basically has the same coverage as that of the CDIC.

The Chairman: Other provinces, however, do not?

Mr. Hanstead: Yes, they have similar types of coverage. Some provinces are 100 per cent guaranteed.

The Chairman: Up to no limit?

Mr. Hanstead: There is no limit.

The Chairman: If I were to give you \$5 million and you went broke, then I would get the \$5 million off the government?

Senator Buckwold: If you did, then the province of Ontario would go broke.

Mr. Hanstead: I believe that applies not in Ontario but in B.C.

The Chairman: Honourable senators, I would thank the witnesses for their assistance. Our next presentation is from the National Anti-Poverty Organization, represented by Ms. Havi Echenberg.

You may go ahead with your opening remarks, Ms. Echenberg.

Ms. Havi Echenberg, Executive Director, National Anti-Poverty Organization: Thank you. First, I must apologize for the fact that our brief is available only in English. I hope that you will understand that your deadline helped to contribute to this fact. We would be pleased to make it available in French as soon as we have it translated. My opening statement is quite brief because essentially I have picked up where our submission to the House of Commons committee in August left off. I assume that you either have had or will have an opportunity to review our submission to the House of Commons committee and that you would not want any of it repeated in detail. Since August we have had an opportunity to meet with and speak to a number of our group members across the country. Our group members number almosts 200 and include such groups as anti-poverty groups, social planning councils, unions, unemployed workers, women's groups, social service workers and so on.

From these discussions we have received a couple of messages loud and clear. The first one has to do with the failure of the tax reform proposals to exempt low income people from both income tax and sales tax. In the view of our members, this fact is not only foolish from a policy perspective but is also

[Traduction]

Le président: En effet, mais vous n'avez aucun échec monumental à votre actif. En revanche, vous pourriez sans doute me répondre que vous n'avez pas remporté autant de succès éclatants que vous l'auriez souhaité.

M. Hanstead: Disons que nous avons eu notre part de problèmes, mais que nous sommes heureux d'avoir pu nous en tirer sans faire l'objet d'importantes opérations de sauvetage.

Le président: Vos dépôts sont-ils couverts par une assurance?

M. Hanstead: Les règles varient selon les provinces. En Ontario, la couverture est à peu près la même que celle de la SADC.

Le président: Ce n'est pas le cas dans les autres provinces?

M. Hanstead: Si, elles offrent des couvertures semblables. Certaines offrent une garantie de 100 p. 100

Le président: Sans limite?

M. Hanstead: Sans limite.

Le président: Si je vous confiais 5 millions de dollars et que vous fussiez faillite, le gouvernement me rembourserait les 5 millions de dollars?

Le sénateur Buckwold: Si c'était le cas, la province de l'Ontario ferait faillite.

M. Hanstead: Je pense qu'il en serait ainsi en Colombie-Britannique, mais pas en Ontario.

Le président: Honorables sénateurs, je remercie les témoins de leur aide. Notre prochain témoin est M^{me} Havi Echenberg, qui représente l'Organisation nationale anti-pauvreté.

Vous pouvez y aller de votre exposé préliminaire, madame Echenberg.

Mme Havi Echenberg, directrice exécutive, Organisation nationale anti-pauvreté: Je vous remercie. Je veux d'abord m'excuser de ce que notre mémoire n'est disponible qu'en anglais. J'espère que vous comprendrez que le court préavis que l'on nous a donné y est pour quelque chose. Nous nous ferons un plaisir de vous le fournir en français dès que nous l'aurons fait traduire. Mon exposé préliminaire est assez bref car je reprends essentiellement notre présentation là où nous l'avons interrompue devant le Comité de la Chambre des communes, en août dernier. J'ai pensé que vous avez eu, ou que vous aurez, l'occasion d'examiner notre présentation devant le Comité de la Chambre des communes et que vous ne voulez pas que nous la reprenions en détail. Depuis le mois d'août, nous avons eu la chance de rencontrer un certain nombre de groupes qui sont membres de notre organisation au Canada et de nous entretenir avec eux. Notre organisation compte quelque 200 groupes, dont des organismes anti-pauvreté, des conseils de planification sociale, des syndicats, des chômeurs, des groupes de femmes, des travailleurs sociaux, etc.

Deux messages non équivoques ressortent des discussions que nous avons eues avec eux. Premièrement, le projet de réforme fiscale ne dispense pas les gagne-petit de l'impôt sur le revenu ni de la taxe de vente. Selon nos membres, c'est non seulement insensé du point de vue de l'action gouvernementale,

[Text]

morally unacceptable. That is one message that has come through. Another message is perhaps a fundamental one, depending on where your deliberations have led you. In talking to group members about the proposed sales tax credit, its refundability and delivery mechanisms and possible levels, the same point has always been made, that they do not want tax on food and shelter, no matter what the offsetting benefits may be. This seems to be the universal view. It is something that I report to you, and we can discuss it further if you wish.

The Chairman: I should tell you right now that the feeling I get from members of the committee, although we have not discussed the matter formally, is that with respect to the change from a manufacturing sales tax to a consumption tax, a value-added tax or a multiple stage tax, we will not be dealing with this subject except in our overview and only in terms of how it applies to the need for additional revenue under tax reform. If the government does not get the revenue from changes in sales tax, it will have to do something about tax rates or the deficit will be significantly higher. It is unfortunate, in our view, that tax reform has been broken into two phases, although we can understand the political realities of doing so. So we will not be dealing with that subject, except to point out that it has effected a bias because the government is short of money. We will wait until we see what they are going to do before holding hearings on that subject.

In your brief you have taken the position that, irrespective of what the government does in its tax reform package, whether it be to increase tax rates, offer tax credits or impose a negative income tax, you do not want a tax on food and shelter.

Ms. Echenberg: I would like to make a distinction here. The executive of my board has not taken a position on the subject *per se*. However, our group members across the country are unequivocal in their views, which will probably translate into the official position for NAPO. So at this point, I am telling you what I have heard as opposed to what our policy is.

The decisions that my organization has made are, first, that tax reform should not be revenue neutral, given the adequacy of social programs, that, in fact, they should gather further revenues, which should come from leaving top marginal rates where they are on the personal income tax side and from a heavier reliance on the corporate taxes. Second, we have taken the position that greater reliance on sales tax increases the regressivity of the tax system, which is obviously something that low income Canadians cannot afford. So as a general principle we oppose greater reliance on the sales tax and would argue that to rely on it is to go against the government's commitment to make the system more just. That is a general, philosophical statement on sales tax.

[Traduction]

mais également inacceptable moralement. C'est là un des messages qu'on nous a transmis. Je dois aussi vous faire part d'un autre message qui sera peut-être fondamental, selon l'orientation de vos délibérations. Lorsque nous avons parlé à nos membres du crédit proposé au titre de la taxe de vente, de la façon dont il serait remboursé, des modalités d'application et des niveaux possibles, ils ont été unanimes: ils ne veulent pas de taxe sur les aliments et le logement, quels que soient les avantages qui en découleraient. Tous semblent partager ce point de vue. Je vous fais donc part de cette position et nous pourrions en discuter davantage si vous le voulez.

Le président: Je dois vous dire dès maintenant que même si nous n'en avons pas parlé officiellement, je crois savoir que les membres du Comité ne veulent pas examiner la proposition de modifier la taxe de vente à la fabrication en une taxe à la consommation, une taxe à la valeur ajoutée ou une taxe à plusieurs niveaux, si ce n'est de façon générale et seulement dans la mesure où cela a un rapport avec la nécessité de percevoir des revenus supplémentaires aux termes de la réforme fiscale. Si le gouvernement ne perçoit pas ces revenus en modifiant la taxe de vente, il devra faire quelque chose à propos des taux d'impôt, faute de quoi son déficit augmentera considérablement. A notre avis, il est dommage que le projet de réforme fiscale ait été divisé en deux étapes, même si nous comprenons que cela se justifie politiquement. Aussi, nous ne traiterons pas de cette question, sauf pour signaler qu'elle a des répercussions dans la mesure où le gouvernement est à court d'argent. Nous allons toutefois attendre de voir ce que celui-ci fera avant de tenir des audiences sur cette question.

Dans votre mémoire, vous indiquez qu'indépendamment de ce que le gouvernement propose dans son projet de réforme fiscale, qu'il s'agisse d'augmenter les taux d'impôt, d'offrir des crédits d'impôt ou d'établir un impôt sur le revenu négatif, vous vous opposez à une taxe sur les aliments et le logement.

Mme Echenberg: J'aimerais apporter une précision. Le conseil d'administration de notre organisation ne s'est pas officiellement prononcé sur la question. Toutefois, les membres que nous avons rencontrés au pays sont unanimes et leur point de vue se reflétera probablement dans la position officielle que l'ONAP adoptera. Pour le moment, je vous fais donc part des commentaires que nous avons entendus et non pas de notre position officielle.

Notre organisation a pris position sur les questions suivantes: premièrement, la réforme fiscale devrait avoir une incidence sur le niveau des recettes pour autant que les programmes sociaux sont adéquats. En fait, le gouvernement devrait pouvoir percevoir d'autres revenus en n'augmentant pas les taux marginaux maximums applicables à l'impôt sur le revenu des particuliers et en misant davantage sur l'impôt des sociétés. Deuxièmement, nous croyons qu'en comptant davantage sur la taxe de vente, on accroît le caractère régressif du régime fiscal, ce que les Canadiens à faibles revenus ne peuvent évidemment pas se permettre. En général, nous nous opposons donc à ce que l'on compte davantage sur la taxe de vente parce que cela va à l'encontre de l'engagement du gouvernement à rendre le système plus équitable. Voilà notre position générale au sujet de la taxe de vente.

[Text]

The Chairman: On the other hand, we have to consider that there is a growing underground economy that has to be addressed in the tax system in some way. Everybody has had the plumber ask, "Will you be paying by cheque or by cash?" That scares a good deal of people because it indicates that there is a growing underground economy, and a dangerous one. I leave that with you to think about.

Ms. Echenberg: We have a lot of fears surrounding the introduction of the sales tax, and they do not come from looking at technical models. We foresee upwardly spiralling inflation where low income people will lose out. A sales tax credit, while it may be well intentioned, will run into a lot of technical difficulties in terms of provincial governments thwarting the federal government's efforts to put money in the hands of low income Canadians. We have seen this happen with the Canada Pension Plan survivor's benefits and to some extent with the family allowance, child tax credit and sales tax credit. We would urge that there be an amendment to the Canada Assistance Plan as part and parcel of any sales tax reform package, and we hope that you will echo that view for us.

The Chairman: I take it that your association is in favour of tax credits rather than exemptions or deductions.

Ms. Echenberg: Yes, but that is about all we are in favour of in the package.

The Chairman: Would you be in favour of maintaining the \$1,000 investment tax if it were converted from an exemption to a credit, given the fact that according to statistics an awful lot of people who have incomes under \$10,000 are making use of the measure?

Ms. Echenberg: The interest exemption?

The Chairman: Yes.

Ms. Echenberg: The organization has not given very much thought to the matter. We, like everybody else, were startled to learn how many people in the low income bracket take advantage of this exemption. My guess would be that it should, at the very least, be shifted to a credit to increase its progressivity. In general our board has taken the position that the tax system should not be used to accomplish a wide range of policy objectives because it makes the system less progressive.

The last point I want to make with regard to my brief is that we are deeply concerned about the government's refusal to index credits under tax reform. We have heard from the Minister of Finance that he sees it as a tactical, political decision that must be made on an annual basis. We will, of course, be doing our best to encourage him to decide in favour of full indexation on an annual basis. However, we are concerned that not only will low income Canadians continue to pay income tax in year one of tax reform but more and more of them will pay each year thereafter, if the past is any example of where the future is going. As long as partial de-indexation is in place, it is our view that the system will again become one that relies

[Traduction]

Le président: Par contre, il faut prendre en considération le fait qu'il y a une économie clandestine en pleine croissance qu'il faut assujettir au régime fiscal d'une façon ou d'une autre. Chacun d'entre nous s'est déjà fait demander par son plombier s'il allait payer par chèque ou en espèces. Beaucoup s'inquiète de ce genre de situation car cela signifie qu'une économie clandestine est en pleine croissance, et il y a là un danger. Je vous laisse le soin d'y réfléchir.

Mme Echenberg: La mise en œuvre d'une taxe de vente nous cause bien des inquiétudes, mais ce n'est pas en raison du caractère de la procédure. Nous anticipons une poussée inflationniste qui laissera pour compte les particuliers à faibles revenus. Le gouvernement fédéral est peut-être bien intentionné, mais s'il accorde un crédit de taxe de vente, il se heurtera à de nombreuses difficultés de la part des gouvernements provinciaux qui saperont ses efforts pour transférer de l'argent aux Canadiens à faibles revenus. C'est ce qui s'est produit avec les prestations de survivant du Régime de pensions du Canada et, jusqu'à un certain point, avec les allocations familiales, le crédit d'impôt pour enfants et le crédit d'impôt pour la taxe de vente. Nous demandons que le Régime d'assistance publique du Canada soit modifié dans les plus brefs délais à l'occasion de la réforme de la taxe de vente, et nous espérons que vous ajouterez votre voix à la nôtre.

Le président: J'en déduis que votre organisme préconise des crédits d'impôt plutôt que des exemptions ou des déductions.

Mme Echenberg: Oui, mais c'est la seule chose avec laquelle nous soyons d'accord dans la réforme.

Le président: Seriez-vous en faveur du maintien de l'exemption sur les 1 000 premiers dollars de placements si on la transformait en crédit, compte tenu du fait que selon les statistiques, un nombre ahurissant de particuliers dont les revenus sont inférieurs à 10 000 \$ s'en prévalent?

Mme Echenberg: L'exemption sur les intérêts?

Le président: Oui.

Mme Echenberg: Nous n'avons pas réfléchi longuement à cette question. Comme tout le monde, nous avons été très étonnés d'apprendre qu'un grand nombre de particuliers dans les tranches inférieures de revenu se prévalaient de cette exemption. J'imagine qu'on devrait, à tout le moins, la transformer en crédit pour en augmenter la progressivité. Dans l'ensemble, notre conseil d'administration estime que la fiscalité ne devrait pas servir à réaliser une gamme étendue d'objectifs nationaux parce qu'elle y perd sur le plan de la progressivité.

Mon dernier commentaire en ce qui concerne notre mémoire est que nous sommes profondément préoccupés par le fait que le gouvernement refuse d'indexer les crédits d'impôt par le biais de la réforme fiscale. Nous avons entendu le ministre des Finances déclarer que cela doit faire l'objet d'une décision politique ponctuelle chaque année. Évidemment, nous ferons notre possible pour l'encourager à prendre une décision en faveur de l'indexation annuelle complète. Toutefois, ce qui nous inquiète, c'est que non seulement les Canadiens à faibles revenus continueront de payer des impôts la première année de la réforme fiscale, mais un nombre de plus en plus grand en paieront chaque année par la suite.

[Text]

more and more on poor people for revenues. My organization opposes that.

Mr. Chairman, with those comments I will close my introductory remarks and perhaps respond to questions.

Senator Buckwold: Mr. Chairman, perhaps I can start off by asking our witness for her definition of "poor people", keeping in mind the geographic location of our cities and our rural areas.

Ms. Echenberg, you used the expression "poor people" in your brief. You say:

... government services and programs will be funded in part by taxing the earnings of the poor ...

Perhaps you could give us some indication of what you mean by the word "poor". I am not asking for a hearts-and-flowers description, but a person who is poor in Toronto may be relatively well-off in comparison with someone in Plunkett, Saskatchewan.

The Chairman: Is there such a place?

Senator Buckwold: Yes, it is a CPR town.

The Chairman: I am very happy to see that you know that.

Senator Buckwold: It is a very good CPR town, too.

Ms. Echenberg: My response, Mr. Chairman, is that, when we use statistical definitions, we use the low-income cut-off lines as indicated by Statistics Canada. However, I would hasten to add that we use these for ease and not because they are a complete measure.

In general, easing more into a hearts-and-flowers description—although I will resist temptation to enter into it wholeheartedly—my board defines poverty in terms of lack of access to essential services such as nutrition, health, education, shelter and clothing. But for statistical purposes, when we talk about the poor we are talking about people under Canada's low-income cut-off lines. There are 35 of those lines that take into account family size and community size.

Senator Buckwold: Do they take into account geographic location?

Ms. Echenberg: Yes, whether they are rural or urban.

The Chairman: Do they take into account differences by region?

Ms. Echenberg: No, they do not.

The Chairman: Just urban as opposed to rural?

Ms. Echenberg: That is right, although there are certain categories within each heading. For example, there are five urban categories ranging from zero to 10,000 through to over 500,000.

[Traduction]

si le passé laisse présager le moindrement de ce que sera l'avenir. Tant et aussi longtemps qu'il y aura une désindexation partielle, nous estimons que les recettes fiscales viendront de plus en plus des pauvres, et nous nous opposons à cela.

Monsieur le président, voilà qui conclut mes remarques préliminaires. Je vais maintenant répondre à vos questions.

Le sénateur Buckwold: Monsieur le président, j'aimerais d'abord demander à notre témoin comment elle définit les «pauvres» compte tenu de la situation distincte des régions urbaines et rurales.

Madame Echenberg, vous parlez des «pauvres» dans votre mémoire:

... les programmes et services de l'État seront en partie financés par les impôts des pauvres ...

Vous pourriez peut-être nous expliquer ce que vous entendez par ce mot. Je ne vous demande pas une description sentimentale mais un pauvre de Toronto peut être relativement riche à Plunkett, en Saskatchewan.

Le président: Cet endroit existe-t-il?

Le sénateur Buckwold: Oui, c'est une localité desservie par le Canadien Pacifique.

Le président: Je suis heureux de constater que vous savez cela.

Le sénateur Buckwold: C'est également une communauté très bien.

Mme Echenberg: Monsieur le président, lorsque nous employons des définitions statistiques, nous nous servons des mêmes critères que Statistique Canada. Toutefois, je m'empresse d'ajouter que nous les utilisons pour faciliter les choses et non parce qu'elles représentent une mesure exacte de la réalité.

En général, nous avons tendance à donner une description sentimentale de la pauvreté, mais je vais résister à la tentation. Mon conseil d'administration entend par ce terme le manque d'accès à des services essentiels concernant l'alimentation, la santé, l'éducation, le logement et l'habillement. Toutefois, du point de vue des statistiques, lorsque nous parlons des pauvres, il s'agit de ceux qui se situent en deça d'un certain seuil de revenu. Au Canada, il existe 35 de ces seuils qui tiennent compte de la taille de la famille et de celle de la collectivité.

Le sénateur Buckwold: Tiennent-ils compte de la situation géographique?

Mme Echenberg: Oui, selon qu'il s'agit de régions rurales ou urbaines.

Le président: Tiennent-ils compte des différences régionales?

Mme Echenberg: Non.

Le président: Ils ne font que la distinction entre les régions urbaines et rurales?

Mme Echenberg: C'est exact, bien qu'on retrouve certaines catégories sous chaque rubrique. Par exemple, il existe cinq catégories urbaines qui vont d'une population de 0 à 10 000 habitants jusqu'à plus de 500 000.

[Text]

Senator Buckwold: Under the proposed so-called tax reform white paper, how will our tax system compare with the treatment of the low-income people under the tax system in the United States?

Ms. Echenberg: The U.S.A. has even less consistency than we do, as I understand it, in terms of tax treatment. I understand that it varies widely by state. The difficulty is that even where you think you have found a comparable system, it is not entirely comparable because they do not have medicare in the United States and their social support services are so much less adequate in most states. Therefore, the comparabilities are rather hard to get at.

As I understand it, the bottom federal tax rates are marginally higher here in Canada. However, when you get into adding state and provincial taxes, it becomes more complicated.

Senator Buckwold: Are you referring to tax brackets or tax rates?

Ms. Echenberg: I do not know what level they start taxing at.

Senator Buckwold: I am really trying to find out where the Americans start taxing people with low incomes as compared to where we start.

Ms. Echenberg: I think it is so state-dependent that we have never been able to make a comparison.

Senator Buckwold: We seem to be following the Americans quite a bit with respect to tax reform.

The Chairman: Except that they have major differences with regard to the deductibility of mortgages; there are even advantages in a two-home situation.

Ms. Echenberg: Mr. Chairman, those advantages and deductions, however, do not help poor people.

The Chairman: The deduction of a mortgage would help.

Ms. Echenberg: In some regions, yes, but most poor people in most regions do not own homes. There are exceptions, of course, but generally speaking owning a home is a middle-class and upper middle-class benefit.

The Chairman: In your paper, you have covered both poor and middle-class in regard to the bias of tax reform. We certainly follow your arguments with respect to the middle-class, but I am not quite sure about some of the other aspects of your brief. I have a couple of questions on those.

Senator Buckwold: Perhaps you would like to proceed, then, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you. What I would like to know is: What is the position of your group with regard to the loss of a credit for a child if he makes more than \$500 per year? What is your position on that? The young man who delivers my paper makes more than \$500 per year.

[Traduction]

Le sénateur Buckwold: En vertu du Livre blanc sur la prétendue réforme fiscale, comment notre régime fiscal se compare-t-il à celui des États-Unis en ce qui concerne le traitement des particuliers à faibles revenus?

Mme Echenberg: A ce que je sache, le régime fiscal à l'égard des pauvres aux États-Unis est encore moins cohérent que le nôtre. Je crois savoir qu'il varie considérablement d'un État à l'autre. La difficulté, c'est que même si on croit avoir trouvé un système comparable, il ne l'est pas entièrement parce qu'il n'y a pas d'assurance-maladie aux États-Unis et que les services sociaux dans la plupart des États sont bien moins développés que chez nous. C'est pourquoi il est plutôt difficile de faire des comparaisons.

A ma connaissance, le taux marginal d'imposition de base au niveau fédéral est plus élevé au Canada. Toutefois, si on tient compte des taxes d'État et provinciales, l'affaire se complique.

Le sénateur Buckwold: Parlez-vous des paliers ou des taux d'imposition?

Mme Echenberg: Je ne sais pas à partir de quel niveau le revenu est impossible chez nos voisins du sud.

Le sénateur Buckwold: Ce que je voudrais savoir, c'est à partir de quel niveau les Américains commencent à imposer les particuliers à faibles revenus par rapport à nous?

Mme Echenberg: Je crois que cela dépend tellement de l'État où on se trouve que nous n'avons jamais réussi à faire des comparaisons.

Le sénateur Buckwold: Il semble que notre réforme fiscale soit calquée sur celle des Américains.

Le président: Sauf une différence majeure en ce qui concerne la déductibilité des hypothèques; les propriétaires de deux maisons ont même droit à certains avantages fiscaux.

Mme Echenberg: Monsieur le président, ces avantages et déductions ne sont guère utiles aux pauvres.

Le président: Le droit de déduire les frais hypothécaires aiderait.

Mme Echenberg: Dans certaines régions, oui, mais la plupart des pauvres, dans la plupart des régions, ne possèdent pas une maison. Il y a évidemment des exceptions, mais dans l'ensemble, posséder une maison est un avantage de la classe moyenne et de la classe moyenne supérieure.

Le président: Dans votre document, vous faites état des répercussions que la réforme fiscale aura pour les pauvres et la classe moyenne. Vos arguments sont très convaincants en ce qui concerne cette dernière, mais ils le sont moins pour ce qui est d'autres aspects. J'aurais quelques questions à vous poser à ce sujet.

Le sénateur Buckwold: Allez-y, monsieur le président.

Le président: Merci. J'aimerais connaître votre position en ce qui concerne la perte du crédit d'impôt pour un enfant lorsque celui-ci gagne plus de 500 \$ par année? Mon camelot gagne plus que cela.

[Text]

Ms. Echenberg: Another example would be the daughter who is babysitting to earn money to buy clothes.

The Chairman: Yes, or the grade nine or ten high school kid who works for a few hours on Saturday over at the shopping centre.

Ms. Echenberg: It strikes me as being part of the government's effort to "broaden the base", as they say. However, I think there are offsetting policy benefits to refrain from doing that in terms of encouraging young people to enter the labour force, develop work habits and that sort of thing, particularly if you are dealing with moderate or low-income working families. On the one hand, we are encouraging their children to be productive members of society and, on the other, we are penalizing them financially if their children are successful in obtaining work. That strikes me as being counterproductive.

The Chairman: Do you have any idea of what the limit should be? The white paper is proposing a limit of \$500.

Ms. Echenberg: I would think that a doubling of that figure is still a pretty small amount of dollars.

The Chairman: Therefore you would go to three times that amount?

Ms. Echenberg: I would say two to three times, or somewhere in that range. The government, for example, might argue that people must get used to paying taxes, just as they must get used to working, but I think that a higher threshold on the amount would accommodate more policy goals.

The Chairman: Another question I would like to ask you is this: Under the tax proposals, dependent children are cut off as of age 18. What is your opinion on that in view of the fact that, in some provinces, high school graduates are often much older than 18? It seems to me that this proposal would be particularly hard on single-parent families and some of the poorer families whose children are striving to obtain an education in order to improve their position in life. It is so essential for them to stay in school and finish high school. I know that in the company where I worked it was almost impossible to have the personnel office look at your application if you had not completed high school. What, then, are your suggestions with respect to that provision, if you have any?

Ms. Echenberg: Mr. Chairman, that is a policy issue that we have dealt with in other areas, including housing policies in various provinces where a single parent loses a subsidized unit when the youngest child turns 18. This is a similar type of problem. It certainly flies in the face of the government's stated commitment to increasing accessibility to post-secondary education. Leaving aside high school, which is certainly an issue, community colleges were founded in order to provide low income local alternatives and were seen as the great hope for accessibility. Yet, we see other policy initiatives, such as this one, that seem to counter that commitment. It is merely another example. Perhaps if there were some consistency, it might be a little easier to understand.

[Traduction]

Mme Echenberg: Il y a aussi le cas de la jeune fille qui garde des enfants pour se payer des vêtements.

Le président: Oui, ou encore des élèves du secondaire qui travaillent quelques heures le samedi dans un centre commercial.

Mme Echenberg: C'est le gouvernement qui s'efforce d'«élargir la base», comme il dit. Toutefois, à mon avis, les aspects négatifs l'emportent sur les éléments positifs parce qu'on décourage les jeunes à entrer dans le marché du travail, à développer des habitudes de travail, particulièrement s'il s'agit de familles à revenus faibles ou modestes. D'un côté, on encourage ces enfants à être des membres productifs de la société et de l'autre, on pénalise financièrement leurs familles s'ils se trouvent du travail. Cela m'apparaît comme tout à fait improductif.

Le président: Avez-vous une idée de ce que la limite devrait être? Le Livre blanc propose 500 \$.

Mme Echenberg: A mon avis, le double représente encore un petit montant.

Le président: Vous le tripleriez?

Mme Echenberg: Je dirais le double ou le triple. Par exemple, le gouvernement peut prétendre qu'on doit s'habituer à payer des impôts tout comme on doit s'habituer à travailler, mais à mon avis, un seuil plus élevé permettrait d'atteindre un plus grand nombre d'objectifs.

Le président: La réforme fiscale propose que les enfants à charge ne le soient plus à partir de 18 ans. Qu'en pensez-vous, étant donné que dans certaines provinces, les diplômés des écoles secondaires dépassent souvent cet âge? Il me semble que cette proposition frapperait très durement les familles monoparentales et certaines autres familles pauvres dont les enfants poursuivent des études pour améliorer leur position dans l'échelle sociale. Il est essentiel pour eux de terminer leurs études secondaires. A la compagnie pour laquelle je travaillais, il était presque impossible de faire examiner une demande d'emploi par le bureau du personnel si on n'avait pas terminé ses études secondaires. Que proposez-vous à cet égard?

Mme Echenberg: Monsieur le président, il s'agit d'une question de principe que nous avons déjà abordée en discutant d'autres domaines, notamment la politique de logement dans diverses provinces; par exemple le cas d'un chef de famille monoparentale qui perd son logement subventionné à la majorité de son cadet. Il s'agit du même genre de problème qui contredit certainement l'engagement qu'a pris le gouvernement d'accroître l'accessibilité à l'enseignement postsecondaire. A part l'école secondaire, qui constitue certainement un enjeu, on a fondé des collèges communautaires pour offrir une solution locale aux familles à faibles revenus, et ces établissements représentaient le grand espoir en matière d'accessibilité. Pourtant, nous constatons que d'autres mesures, comme celle-là, semblent aller à l'encontre de cet engagement. Ce n'est qu'un autre exemple. S'il y avait une certaine cohérence dans tout cela, on aurait peut-être plus de facilité à comprendre.

[Text]

In my opinion, if a young person is a full-time student, allowances should be made and he should be considered a dependent. I do not know where the cut-off point should be, but I do not think it should be 18. I think it should allow for at least community college which may mean 20 or 21, in some provinces.

Also, one must consider the cost of creating additional households. That cost goes beyond the amount of rent that a child must pay; it also means adding extra housing stock. Taking that into consideration, I think there are good reasons for encouraging young people to remain at home, particularly when inexpensive housing is in such short supply in most Canadian cities. Mr. Chairman, as you can see, there are at least three interrelated policy areas at stake.

The Chairman: Thank you very much for that explanation. Perhaps I should return to the question of the \$500. Our consultant, Mr. Drache, has drawn to my attention that the existing level is \$2,500.

Ms. Echenberg: Is that so?

Mr. Drache: Mr. Chairman, it is between \$2,500 and \$3,000. In terms of the mechanics of how the credit is taxed back, to be internally consistent the logical number would be somewhere in the order of \$5,400 that should be earned before you start cutting it back.

I might also point out that, because of the way the Child Tax Credit system works, the child's income is not included. In calculating the credits, you talk about spousal income and not family income, so that the child's income is excluded. Therefore, there is a very strong incentive in low-income families at the present time to have their 15-, 16- or 17-year old children making some money on a part-time basis. It struck us at the time we read the proposals that this was just going right down the tube, and no one seemed to be making much comment about it.

The Chairman: We are concerned about this matter.

Ms. Echenberg: Yes; it is an issue that we had not given a lot of thought to, obviously. It would be of interest to our members, particularly when you have those kinds of conflicting policy messages which we tend to get.

If tax reform is intended in part to capture the informal economy and if you are starting to tax the revenue, surely it is then in the interests of a 15-year old to be active in the informal economy rather than in the formal one.

The Chairman: Which is a bad thing.

Ms. Echenberg: Presumably. If it is bad enough that we are changing tax policy to deal with it on the one hand, then, on the other hand, we would not want to encourage it by resultant tax policy.

The Chairman: Okay.

Ms. Echenberg: I do not know how much money is currently being brought into low income families by children that age, but my guess is that it is a significant amount, given the family income.

[Traduction]

A mon avis, un jeune qui étudie à temps plein devrait avoir droit à des allocations et être considéré comme une personne à charge. Je ne sais pas où devrait se situer la ligne de démarcation, mais à mon avis, pas à 18 ans. Il faudrait au moins laisser le temps de fréquenter un collège communautaire, ce qui veut dire jusqu'à 20 ou 21 ans dans certaines provinces.

Également, il faut tenir compte du coût de la formation de jeunes ménages, qui est bien supérieur au loyer qu'ils doivent verser; cela signifie également la construction de nouveaux logements. Compte tenu de tout cela, j'estime qu'il y a de bonnes raisons d'encourager les jeunes à rester à la maison, particulièrement à la lumière de la crise du logement qui sévit dans la plupart des villes canadiennes. Comme vous le voyez, monsieur le président, il y a au moins trois domaines étroitement liés en cause.

Le président: Merci beaucoup de votre explication. J'aimerais revenir à la question des 500 \$. Notre expert-conseil, M. Drache, m'a signalé que la limite actuelle est de 2 500 \$.

Mme Echenberg: Vraiment?

M. Drache: Monsieur le président, c'est entre 2 500 et 3 000 \$. En ce qui concerne le mécanisme d'imposition, pour être cohérent, on devrait gagner 5 400 \$ avant d'être pénalisé.

Je tiens également à signaler que le régime de crédit d'impôt pour enfants ne tient pas compte du revenu d'un enfant. Dans le calcul des crédits, il faut prendre en considération le revenu du conjoint seulement et non le revenu familial, ce qui exclut donc celui de l'enfant. Par conséquent, les jeunes de 15, 16 ou 17 ans des familles à faibles revenus ont toutes les raisons de se trouver un emploi à temps partiel. Au moment où nous avons pris connaissance des propositions, nous avons été frappé par le fait que cette réalité était simplement passée sous silence et que personne ne semblait vraiment s'en soucier.

Le président: Cette question nous préoccupe.

Mme Echenberg: C'est un problème auquel, de toute évidence, nous n'avons pas beaucoup réfléchi. La chose devrait intéresser nos membres, surtout que nous sommes en présence d'orientations contradictoires.

Si la réforme fiscale vise en partie à aller puiser des recettes dans l'économie parallèle, si l'on commence à imposer le revenu, il est bien évident qu'un jeune de 15 ans aurait tout intérêt à s'intégrer à l'économie parallèle plutôt qu'à l'économie officielle.

Le président: Ce qui est déplorable.

Mme Echenberg: Si, d'une part, le problème est suffisamment grave pour que nous voulions modifier le régime fiscal pour le régler, il ne s'agit pas d'autre part de l'encourager par la même occasion.

Le président: D'accord.

Mme Echenberg: J'ignore l'ampleur des sommes que rapportent dans les familles à faible revenu les jeunes de cet âge, mais je croirais qu'il s'agit de sommes importantes, compte tenu du revenu familial.

[Text]

The Chairman: But companies that are hiring these people are under an obligation to report their income. If it will be \$500, you can well see how kids would rather hang around with their peers than even work on weekends. Also, if there is no advantage tax-wise in keeping them in school, then it is another reason for them to get out. I was surprised that your organization would not be pushing hard on both of these items.

Ms. Echenberg: Mr. Chairman, the members on my board and in my executive are mostly social assistance recipients and anti-poverty activists. The whole notion of considering tax treatment and whether or not you would take employment is foreign to them. In fact, it is not part of the decision-making process. But you can be sure, particularly with kids, that, if you are talking about five or ten hours a week and they get their first pay cheque and see a quarter of it gone to taxes, that is different. We are not talking about the difference between \$6,000 on social assistance and \$10,000 on minimum wage—at which point people work; we are talking about a different kind of interim thing. It was not flagged by my membership, but it certainly is something that we can talk to them about to try to gain some sense from them about it.

The Chairman: If we are to have any impact we will have to file a report within a few days. I take it that even though your organization has not dealt with it, you would find that in both of these areas some change is justified on a personal basis.

Ms. Echenberg: I think so. I am not sure that I would go as high, just because it is non-income sensitive; right? Theoretically, you could have a family earning \$200,000 a year and a child bringing in another \$10,000 in another chunk—and maybe it should be taxed if the child is 17—but it certainly needs to be higher than it is so that you do not create in young people disincentives to work.

The Chairman: So you will stick with your estimate of two to three times?

Ms. Echenberg: Sure; as a working guess.

The Chairman: Okay.

Senator Buckwold: I think the House of Commons committee, as I read this report, looked at \$1,000 as the figure.

The Chairman: I happen to live in an area where it is hard to get kids to deliver papers; so they have hired older people who are unemployed, or something else like that, to take on these jobs. I will tell you that the way to get your paper properly delivered is to give him some money on the side. That is the way that you get it delivered. It is unfortunate, but it is true. I am sure that the boy who delivers the evening paper makes more than \$500.

Ms. Echenberg: But as long as it is on the side he does not have to report it, Mr. Chairman.

[Traduction]

Le président: Mais les sociétés qui embauchent ces jeunes gens sont tenues de déclarer leurs revenus. S'il s'agit de 500 \$, on comprendra aisément que les jeunes préféreront continuer de fréquenter leurs amis plutôt que de travailler, même les week-ends. En outre, si ce n'est pas avantageux sur le plan fiscal de les garder à l'école, ce sera pour eux un autre prétexte pour abandonner. J'ai été surpris de constater que votre organisation ne relève pas avec véhémence ces deux points.

Mme Echenberg: Ce qui se passe, monsieur le Président, c'est que les membres du conseil d'administration et de l'exécutif sont, pour la plupart, des bénéficiaires de l'aide sociale et des militants dans la lutte contre la pauvreté. L'idée de considérer le traitement fiscal comme un facteur dans la décision d'accepter ou non un emploi leur est étrangère. En fait, pour eux, cela ne fait pas partie du processus de décision. Mais vous pouvez être sûr que les jeunes verront les choses différemment si, pour cinq ou dix heures de travail par semaine, ils s'aperçoivent en recevant leur premier chèque qu'un quart de leur salaire part en impôt. Nous ne parlons pas d'un écart de revenu de 6 000 \$ à 10 000 \$ entre l'aide sociale et le salaire minimum, écart qui incite au travail, nous parlons d'une situation temporaire. Les membres de mon association n'ont pas relevé ce fait, mais c'est certainement une chose dont nous pouvons leur parler en vue de les sonder à ce sujet.

Le président: Pour pouvoir influencer sur le débat, nous devons remettre un rapport d'ici quelques jours. Si je comprends bien, même si votre organisation n'a pas réfléchi au problème, vous êtes d'avis que dans ces deux domaines, certains changements sont justifiés au plan personnel.

Mme Echenberg: Je le pense. Je ne suis pas sûre que j'irais aussi loin, simplement parce que cela n'est pas fonction du revenu, n'est-ce pas? En théorie, on pourrait concevoir le cas d'une famille avec un revenu de 200 000 \$ par an auquel s'ajouterait un autre revenu de 10 000 \$ rapporté par un adolescent. Peut-être ce revenu devrait-il être imposé si l'adolescent a 17 ans... mais il faudrait que la barre soit plus élevée, si l'on ne veut pas décourager les jeunes de travailler.

Le président: Par conséquent, vous maintenez votre estimation de 2 ou 3 fois?

Mme Echenberg: Bien sûr, en tant qu'hypothèse de travail.

Le président: D'accord.

Le sénateur Buckwold: D'après ce que j'ai vu dans le rapport, je pense que le Comité de la Chambre des communes envisageait un chiffre de 1 000 \$.

Le président: Je vis dans un quartier où il est fort difficile de recruter des jeunes pour livrer les journaux. On a fait appel à des gens plus âgés en chômage pour faire ce genre de travail. Je vous dirai que la seule façon d'obtenir que votre journal vous soit livré fidèlement, c'est d'offrir en douce une petite somme d'argent au camelot. Voilà comment il faut procéder. C'est malheureux, mais c'est ainsi. Je suis convaincu que le camelot qui livre le journal du soir a un revenu supérieur à 500 \$.

Mme Echenberg: Mais puisqu'il s'agit d'argent au noir, il n'a pas à le déclarer, monsieur le président.

[Text]

The Chairman: Yes, but under this tax reform if he got \$700 it is not on the side, because you pay in advance and so on, and it is all reported and everything else. The first thing you know he will be getting a deduction for taxes and he will quit.

Ms. Echenberg: We were given one example this week of a woman who was telling us about her son who had just taken a full-time minimum wage job, which is the same kind of thing. He made just under \$10,000 in Toronto and he paid \$700 in taxes last year. She was amazed; it does not surprise me. We tend to talk about it in the context of family income and poverty lines and \$20,000, which sounds like more money, but singles, including young people entering the labour force, are making not enough money to live on and yet are paying taxes.

Senator Marshall: What was his income?

Ms. Echenberg: Just under \$10,000.

Senator Marshall: And he paid how much?

Ms. Echenberg: He paid \$700.

The Chairman: Honourable senators, I think we have the points. Thank you for your assistance.

Ms. Echenberg: Thank you.

The Chairman: Honourable senators, our next witnesses are from Bell Canada. You will recall that we received and distributed a brief from them sometime ago.

Mr. Bray, are you the spokesman for Bell Canada?

Mr. Gary Bray, Vice-President, Government and Regulatory Affairs, Bell Canada: I will be the initial spokesman, Mr. Chairman. With me is Mr. Orr, Chief Economist; Mr. Hasan, Assistant Vice-President, Financial Results; and Mr. Charles Campbell, Director, Commodity and Property Taxes.

The Chairman: Before you begin, I would like to say that we will try to have our report tabled in the Senate by December 2, because we understand that before the end of the year a ways and means motion is to be introduced by the minister.

We have come to the conclusion that we will deal with the movement from manufacturers' sales tax to consumption tax or value-added tax or multi-stage sales tax in our overview, by saying that it is unfortunate that that is where a big amount of the revenue has to come from to deal with deficits, and that to support the tax classifications in the white paper additional revenue has to come from this source. Until we know how it is to be done we cannot deal with it. We recognize that personal tax rates and corporate tax rates have to have some relationship to what is available, but, nevertheless, we will deal with that in our overview.

We do not want to deal with the three alternatives that were outlined in the white paper. I say that to you because some witnesses have wanted to deal with that in depth. We are not ready to do that, and until we know where the government may go, we do not see any advantage in dealing with that.

[Traduction]

Le président: C'est exact, mais dans le contexte de la réforme fiscale, s'il gagne 700 \$ hors de l'économie parallèle, son revenu sera déclaré. La première chose qui arrivera, c'est qu'on prélèvera une partie de son salaire aux fins de l'impôt et qu'il quittera son emploi.

Mme Echenberg: Cette semaine, on nous a rapporté le cas d'une femme dont le fils venait d'accepter un emploi à temps plein au salaire minimum. Il a gagné un peu moins de 10 000 \$ à Toronto et sur cette somme, il a payé 700 \$ d'impôt l'année dernière. Pour ma part, cela ne me surprend pas. Nous envisageons le problème dans le contexte d'un revenu familial, des seuils de la pauvreté et de 20 000 \$, ce qui semble être beaucoup d'argent, mais les célibataires, y compris les jeunes qui font leur entrée sur le marché du travail, ne gagnent pas suffisamment d'argent pour vivre et pourtant, il paie des impôts.

Le sénateur Marshall: Quel était son revenu?

Mme Echenberg: Un peu moins de 10 000 \$.

Le sénateur Marshall: Combien d'impôt a-t-il payé?

Mme Echenberg: Il a payé 700 \$ d'impôt.

Le président: Honorables sénateurs, je pense que nous comprenons le problème. Je vous remercie de votre aide.

Mme Echenberg: Merci.

Le président: Honorables sénateurs, nos prochains témoins sont de Bell Canada. Comme vous vous en souvenez, nous avons reçu et distribué leur mémoire il y a quelques temps.

M. Bray, êtes-vous le porte-parole de Bell Canada?

M. Gary Bray, vice-président, Affaires gouvernementales et réglementaires, Bell Canada: Je prendrai la parole en premier, monsieur le président. Je suis accompagné par M. Orr, économiste principal; M. Hasan, vice-président adjoint, Résultats financiers; et M. Charles Campbell, directeur, Impôts sur la propriété et les biens.

Le président: Avant que vous ne commenciez, j'aimerais signaler que nous tenterons de déposer notre rapport au Sénat d'ici le 2 décembre parce qu'il semble que le ministre veuille présenter une motion des voies et moyens d'ici la fin de l'année.

Après réflexion, nous avons décidé d'aborder dans notre sommaire le passage d'une taxe de vente à la fabrication à une taxe à la consommation, à une taxe à la valeur ajoutée ou encore, à une taxe à plusieurs niveaux. Nous énoncerons qu'il est malheureux que c'est de cette source que l'on doit tirer une bonne part des recettes nécessaires pour s'attaquer au déficit et appuyer les classifications fiscales qui figurent dans le Livre blanc. Tant que nous ne saurons pas ce que le gouvernement entend faire, nous ne pourrions pas aborder le problème. Nous reconnaissons que les taux d'imposition des particuliers et des sociétés doivent avoir un certain rapport avec ce qui est disponible, mais quoi qu'il en soit, nous en discuterons dans notre sommaire.

Nous ne voulons pas aborder les trois options énoncées dans le Livre blanc. Je le précise parce que certains témoins auraient voulu les étudier en profondeur. Nous ne sommes pas prêts à cet exercice. En effet tant que nous ne saurons pas quelle orientation le gouvernement entend prendre, il nous semble inutile de parler de cela.

[Text]

Mr. Bray, would you like to deal with your opening statement.

Mr. Bray: My opening remarks focus on the major areas of concern that may be good from the standpoint of setting the stage for any questions that you might have for the panel today.

Bell Canada, as the nation's largest supplier of telecommunications services, welcomes this opportunity to appear before the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce to address issues arising from the government's white paper on tax reform that was tabled on June 18, 1987.

Bell Canada serves a population of more than 16 million people and operates within the provinces of Quebec, Ontario and parts of the Northwest Territories. Last year Bell handled over 1 billion long distance calls and 16 billion local calls and had total operating revenues in the order of \$5.9 billion.

We place close to 95 per cent of our orders for goods and services with Canadian suppliers, and we employ approximately 50,000 people.

The Chairman: Does that \$5.9 billion deal only with your telecommunications business or is that a total?

Mr. Bray: That is total operating revenues.

The Chairman: Is that Bell Canada Enterprises?

Mr. Bray: That is Bell Canada period as opposed to Bell Canada Enterprises. In other words, the telecommunications arm, known as Bell Canada, is a subsidiary of Bell Canada Enterprises. The \$5.9 billion relates to Bell Canada.

The Chairman: Does it include, for instance, your Saudi Arabian operation?

Mr. Bray: No, it would be excluded from that. That would be under Bell Canada International, which is another subsidiary of B.C.E.

The Chairman: So this is the telecommunications arm of Bell Canada?

Mr. Bray: Exactly. We pay out over \$1.8 billion in salaries and wages, and we have a total tax bill in the order of \$1.3 billion. With that stage set, I think it is safe to say that we have a keen interest in tax matters and, of course, the evolution of the tax system.

The Chairman: Does the \$1.3 billion include property taxes, provincial taxes, all taxes?

Mr. Bray: That is total taxes.

The Chairman: Does that include excise taxes?

Mr. Bray: Total taxes, yes.

The Chairman: Does that include liquor taxes?

Mr. Charles Campbell, Director, Commodity and Property Taxes, Bell Canada: We do not have any liquor tax.

[Traduction]

M. Bray, veuillez faire votre déclaration préliminaire.

M. Bray: Mes remarques préliminaires portent sur des grands domaines d'intérêt et sans doute qu'elles auront pour effet de susciter vos questions.

En tant que premier fournisseur de services de télécommunications au pays, la société Bell Canada est heureuse de comparaître devant le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce au sujet des questions découlant du Livre blanc du gouvernement sur la réforme fiscale, déposé le 18 juin 1987.

Bell Canada dessert une population de plus de 16 millions d'habitants et est implantée dans les provinces de Québec, de l'Ontario et dans certaines régions des Territoires du Nord-Ouest. L'année dernière, Bell a acheminé plus de 1 milliard d'appels interurbains et 16 milliards d'appels locaux et a affiché un revenu d'exploitation total de l'ordre de 5,9 milliards de dollars.

Nous plaçons près de 95 p. 100 de nos commandes de biens et services auprès de fournisseurs canadiens et nous employons environ 50 000 personnes.

Le président: Ce chiffre de 5,9 milliards de dollars vise-t-il uniquement le secteur des communications ou l'ensemble de vos activités?

M. Bray: Il s'agit de notre revenu d'exploitation total.

Le président: S'agit-il des Entreprises Bell Canada?

M. Bray: Il s'agit de Bell Canada tout court, par opposition aux Entreprises Bell Canada. Autrement dit, le secteur des télécommunications connu sous le nom de Bell Canada est une filiale des Entreprises Bell Canada. Le chiffre de 5,9 milliards se rapporte à Bell Canada.

Le président: Vise-t-il, par exemple, vos activités en Arabie saoudite?

M. Bray: Non, ces activités ne sont visées. Elles relèvent de Bell Canada international, une autre filiale des E.B.C.

Le président: Il s'agit donc du secteur télécommunications de Bell Canada?

M. Bray: Exactement. Les traitements et salaires que nous versons se chiffrent à plus 1,8 \$ milliard de dollars et nos charges fiscales totales sont de l'ordre de 1,3 \$ milliard. Dans ce contexte, je pense qu'on ne mettra pas en doute le vif intérêt que nous portons aux questions fiscales et bien entendu, à l'évolution du régime fiscal.

Le président: Ce chiffre de 1,3 milliard de dollars comprend-il l'impôt foncier, l'impôt provincial, etc?

M. Bray: Il comprend la totalité des impôts.

Le président: Y compris la taxe d'accise?

M. Bray: Oui.

Le président: Même la taxe sur les boissons alcoolisées?

M. Charles Campbell, directeur, Impôts sur la propriété et les biens, Bell Canada: Nous n'avons pas de taxe sur les boissons alcoolisées.

[Text]

Mr. Bray: Bell Canada supports the government's initiative to design a fairer and more effective tax system for all Canadians. The principles of tax reform, enunciated in the tax document tabled in the House on June 18, 1987, signal a move in this direction. However, in the transition from the existing tax system toward those stated principles there are specific proposals which Bell Canada cannot endorse, and our concerns and recommendations in this regard have been articulated in our letters to the Minister of Finance.

With regard to the interim 10 per cent tax on telecommunications services, the move towards a reformed tax system in two stages has resulted in the interim imposition of a 10 per cent tax on telecommunications services. It is the company's view that the introduction of this interim tax reverses the trend to lower long distance rates, negatively impacts the country's international competitiveness, and has a substantial revenue impact on the carriers.

We believe that the government should move more quickly on stage two of tax reform in order to broaden the tax base to include all goods and services and to equalize tax rates across services. To ensure that the distortions in resource allocations caused by impositions of a 10 per cent telecommunications tax are short-lived, we recommend that a termination date of January 1, 1990 be included in the legislation; in other words, a sunset clause.

With regard to own-use tax, Bell Canada believes that the own-use tax runs squarely against the fundamental principle of stage-two tax reform; that is, avoiding tax cascading. We believe it is discriminatory by nature and application and, as a result, we recommend the own-use tax should be withdrawn from consideration.

Senator Roblin: Could I have a word of explanation about that? I am not familiar with that.

Mr. Bray: Own-use tax is the proposed tax that would be levied on Bell Canada's use of telecommunications facilities and services for the conduct of its business among its offices on a day-to-day basis. In other words, we are spread throughout the provinces of Ontario and Quebec, and when we want to communicate one office to the other, obviously we make use of the telephone that may be connected by tie trunks or regular telephone facilities. There are also PBXs involved—private automatic branch exchanges. I am talking about all of those telecommunications services and if you tarified all of those services, it would amount to \$250 million.

The Chairman: You are not the only people that that would hit?

Senator Roblin: The tax would be 10 per cent of \$250 million?

Mr. Bray: That is correct. The tax would be in the order of \$25 million per year.

[Traduction]

M. Bray: Bell Canada appuie l'initiative du gouvernement en vue d'élaborer un régime fiscal à la fois plus équitable et plus efficace pour tous les Canadiens. Les principes de la réforme fiscale énoncés dans le document déposé à la Chambre le 18 juin 1987 constitue un pas dans cette direction. Cependant, dans le cadre de la transition du régime fiscal actuel vers la réalisation de ces principes, on a mis de l'avant des propositions précises auxquelles Bell Canada ne peut souscrire et nous avons exprimé nos préoccupations et nos recommandations à cet égard dans des lettres adressées au ministre des Finances.

Dans un effort pour mettre sur pied un régime fiscal réformé en deux étapes, on a proposé l'imposition provisoire d'une taxe de 10 p. 100 sur les services de télécommunications. De l'avis de la société, l'introduction de cette taxe provisoire va à l'encontre de la tendance visant à réduire les taux des appels interurbains, nuit à la compétitivité du pays sur la scène internationale et a de lourdes conséquences sur les revenus des entreprises de télécommunications.

Nous sommes d'avis que le gouvernement devrait passer rapidement à la phase deux de la réforme qui vise à élargir l'assiette fiscale en incluant tout les biens et services et en harmonisant les taux d'imposition pour tous les services. Pour faire en sorte que les écarts que cause l'imposition de cette taxe de 10 p. 100 sur les télécommunications au chapitre de l'allocation des ressources soient de courte durée, nous recommandons qu'il y soit mis un terme au 1^{er} janvier 1990 et que cette date figure dans le projet de loi; autrement dit, nous proposons une disposition de temporisation.

En ce qui concerne la taxe sur l'utilisation interne, Bell Canada estime qu'elle contrecarre directement le principe fondamental sous-jacent à la phase deux de la réforme fiscale, qui vise à éviter l'application de l'impôt en cascade. Nous estimons qu'elle est discriminatoire de par la nature de son application et, en conséquence, nous en recommandons la suppression.

Le sénateur Roblin: Pourrais-je avoir quelques explications à ce sujet? Cette notion ne m'est pas familière.

M. Bray: La taxe sur l'utilisation interne est une taxe que l'on se propose d'imposer sur l'utilisation par Bell Canada de ses installations et services de télécommunications dans la conduite quotidienne de ses affaires entre ses différents bureaux. Autrement dit, nous sommes implantés un peu partout en Ontario et au Québec, et lorsque nous voulons communiquer d'un bureau à l'autre, il va de soi que nous utilisons le téléphone, qui peut être relié par des lignes de jonction ou par des installations téléphoniques ordinaires. Nous nous servons également d'autocommunicateurs privés. Cette taxe s'appliquerait à tout ces services de télécommunications. Si elle devait entrer en vigueur, les déboursés seraient de l'ordre de 250 millions de dollars.

Le président: Bell Canada ne serait pas la seule société visée?

Le sénateur Roblin: La taxe équivaldrait à 10 p. 100 de 250 \$ millions?

M. Bray: C'est exact. Cela entraînerait pour nous une charge fiscale de l'ordre de 25 millions de dollars par année.

[Text]

The Chairman: Do the transportation companies not have their own networks?

Mr. Campbell: What you are saying is quite true, but the telephone company and telephone carriers are the only ones who will be the subject of this tax. As an example, a transport company which has its own network and uses the facilities as we do would not be subject to this tax. It is, uniquely, a tax on carriers selling taxable services. It would be somewhat analogous to the current manufacturers' tax.

The Chairman: Let me refer you to a company with which I used to be associated. That company is in the telecommunications business and it utilizes that service. Would they be subject to the tax?

Mr. Campbell: If they are determined by the department to be a taxable carrier, a telephone company, they would be subject to it.

The Chairman: It is a taxable carrier.

Mr. Bray: If you are alluding to CNCPT, along with Bell and the other carriers in Canada they would be subject to that tax.

Mr. Campbell: I would suggest that a railway company which has its own network and uses it to communicate with various points would not be subject to that tax because a railway company would not be considered to be a telephone carrier.

The Chairman: If the railway company used CNCP Telecommunications, which it does for all its data processing and everything else, would it not pay the tax?

Senator Buckwold: It is paying for that.

Mr. Campbell: That would be a fee and it would be taxed as one of my customers would be taxed.

Senator Buckwold: This is an internal tax, is that correct?

Mr. Campbell: Yes.

The Chairman: Why do you say that "own use" is wrong?

Mr. Bray: It is homing in on a specific industry. Obviously, there is a large revenue base there to be taxed. We feel that homing in on the carriers' use of facilities to conduct business is somewhat discriminatory.

The Chairman: Is it not an outgrowth of the 10 per cent interim tax on long distance calls? It seems to involve the same kind of thinking, does it not?

Mr. Bray: It is, again, an additive, whereas the 10 per cent would be applicable to telecommunications services. This 10 per cent is applicable to "own use" within the confines of a corporation like Bell Canada or CNCPT, as an example.

The Chairman: What about Memotex?

[Traduction]

Le président: Les sociétés de transport n'ont-elles pas leurs propres réseaux?

M. Campbell: C'est exact, mais seules les sociétés téléphoniques et les entreprises de télécommunications seront visées par cette taxe. Par exemple, une société de transport qui dispose de son propre réseau et se sert de ses installations comme nous le faisons n'y serait pas assujettie car cette mesure vise uniquement les entreprises qui vendent des services imposables. D'une certaine façon, cette taxe s'apparente à l'actuelle taxe à la fabrication.

Le président: Permettez-moi de vous soumettre le cas d'une société pour laquelle j'ai déjà travaillé. Cette société œuvre dans le domaine des télécommunications et elle a recours à ce service. Serait-elle assujettie à la taxe?

M. Campbell: Si le ministère considère qu'il s'agit d'une entreprise imposable, une compagnie de téléphone, elle y serait assujettie.

Le président: Il s'agit d'une entreprise imposable.

M. Bray: Si vous faites allusion aux Télécommunications CNCP, cette société serait assujettie à cette taxe, tout comme Bell et les autres entreprises de Télécommunications au Canada.

M. Campbell: Une société ferroviaire qui disposerait de son propre réseau et qui s'en servirait pour communiquer avec ses divers points de service ne serait pas visée par cette taxe parce qu'il ne s'agit pas d'une entreprise de Télécommunications.

Le président: Si celle-ci a recours aux télécommunications CNCP—ce qu'elles font pour le traitement de toutes leurs données et ainsi de suite—pourquoi ne paierait-elle pas la taxe?

Le sénateur Buckwold: Elle paie pour ce service.

M. Campbell: Cette société devrait payer un certain montant pour ce service et elle serait imposée comme n'importe quel autre client.

Le sénateur Buckwold: Il s'agit d'une taxe interne, n'est-ce pas?

M. Campbell: Oui.

Le président: Pourquoi la contestez-vous?

M. Bray: Parce qu'elle vise une industrie en particulier. De toute évidence, l'assiette de revenus imposables dans ce domaine est considérable. Nous estimons que le fait d'imposer une taxe sur l'usage interne que fait une entreprise de ses propres installations pour mener des transactions est discriminatoire.

Le président: Ne découle-t-elle pas de la taxe provisoire de 10 p. 100 sur les appels interurbains? Il me semble que cela fait appel au même raisonnement. Est-ce le cas?

M. Bray: Il s'agit d'une taxe supplémentaire. La taxe de 10 p. 100 serait applicable à l'ensemble des services de télécommunications alors que cette taxe vise l'utilisation interne et est confinée à des sociétés comme Bell Canada ou les télécommunications CNCP par exemple.

Le président: Et Memotex?

[Text]

Mr. Campbell: It would not be a carrier, so it would not be subject to it.

Mr. Bray: Teleglobe would be subject to it.

The third issue I should like to raise deals with scientific research and experimental development. The corporate income tax reform proposals contain a change in annual investment tax claims, including those in respect of scientific research and experimental development being limited to one-half of the amount of federal tax payable. It is our view that this measure will result in delaying or even totally discouraging the undertaking of scientific research or experimental development in Canada. We believe it will also result in price increases in telecommunications equipment purchased from our suppliers.

We therefore recommend that the investment tax credit in respect of scientific research and experimental development activities continue to be entirely deductible from federal taxes payable in the year earned. The company also recommends that capital cost allowance on buildings acquired for the purposes of carrying on research and development, as well as lease payments in respect of buildings used for scientific research and experimental development, be included in the expenditure base on which investment tax credit is calculated. Buildings acquired for the purpose of carrying on research and development should be eligible for capital cost allowance at a rate greater than four per cent, and we would recommend 20 per cent on a straight line basis. Both the federal investment tax credit and the Quebec refundable tax credit should be exempted from federal income tax.

In summary, I would like to point out that Bell Canada and the other major telephone companies in Canada have actively pursued a course of lowering the price of long distance services more towards their costs. The imposition of the ten per cent telecommunications tax by the government not only abruptly reverses that trend but also runs counter to the recommendation of the Clyne Commission in 1979 and the position of the federal regulator, who in 1985 concluded as follows:

Long distance rate reductions would result in a number of benefits including a reduction in communications costs for Canadian business, a reduction in the tendency to bypass the Canadian network by using U.S. carriers for long distance services, increased economic activity resulting from cost based pricing, the social benefits of fostering increased communications among Canadians and avoiding the relocation of Canadian businesses to the U.S.

In a speech on research and development at the University of Waterloo in March, 1987, Prime Minister Mulroney called upon the private sector to do more research and development when he stated:

The Europeans, the Japanese and the Americans are devoting increasing portions of their national energies to

[Traduction]

M. Campbell: Comme ce n'est pas une entreprise de télécommunications, elle n'y serait pas assujettie.

M. Bray: Teleglobe serait visée.

Le troisième point que je voudrais soulever porte sur la recherche scientifique et le développement expérimental. Les propositions de réforme fiscale concernant le revenu des sociétés prévoient un changement dans les créances fiscales annuelles au titre des investissements. Entre autres, celles qui visent la recherche scientifique et le développement expérimental sont limitées à la moitié de la somme de l'impôt fédéral exigible. Nous estimons que cette mesure aura pour effet de retarder ou même de décourager carrément la réalisation de projets dans ce domaine au Canada. Nous pensons qu'elle provoquera également des hausses du prix du matériel de télécommunications acheté auprès de nos fournisseurs.

En conséquence, nous recommandons que le crédit d'impôt au titre des investissements dans le domaine de la recherche scientifique et du développement expérimental continue d'être entièrement déductible de l'impôt fédéral exigible au cours de l'année où il a été gagné. La société Bell préconise également que les déductions pour amortissement au titre de l'achat ou de la location de bâtiments consacrés à la recherche et au développement soient incluses dans la base de dépenses servant au calcul du crédit d'impôt au titre des investissements. Les bâtiments à vocation de recherche et de développement devraient donner droit à des déductions pour amortissement à un taux supérieur à 4 p. 100. Nous préconisons un taux d'amortissement constant de 20 p. 100. Le crédit d'impôt à l'investissement fédéral et le crédit d'impôt remboursable du Québec devrait tous deux être exonérés de l'impôt fédéral sur le revenu.

En résumé, je rappelle que ces dernières années, Bell Canada et les autres grandes entreprises de télécommunications au pays se sont activement attachées à réduire le prix des services interurbains pour les rapprocher de leurs coûts. L'imposition d'une taxe de 10 p. 100 sur les télécommunications renverse abruptement cette tendance, tout en allant à l'encontre de la recommandation de la Commission Clyne en 1979 et de la position de l'organisme fédéral de réglementation qui, en 1985, était arrivée à la conclusion suivante:

La réduction du tarif des interurbains aurait entre autres l'avantage de réduire les coûts des communications des entreprises canadiennes, de contrer la tendance à court-circuiter le réseau canadien et à recourir aux distributeurs américains pour les services interurbains, d'accroître l'activité économique grâce à un exercice de fixation des prix fondé sur les coûts, de récolter les avantages sociaux qui ne peuvent manquer de résulter de la multiplication des échanges entre les Canadiens et d'éviter la relocalisation d'entreprises canadiennes aux États-Unis.

Dans un discours sur la recherche et le développement qu'il a prononcé à l'université de Waterloo en mars 1987, le premier ministre Mulroney a invité le secteur privé à accroître ses efforts de R & D en ces termes:

Les Européens, les Japonais et les Américains consacrent une part croissante de leurs ressources nationales à la

[Text]

research and development in communications and informatics technologies.

While these countries have very liberal grants, technology transfer and/or defence contracts to spur their research and development, Canada by and large relies on tax incentives. The reductions on investment tax credits for scientific research and experimental development seem to contravene the Prime Minister's call for more private sector research and development.

In closing, I would like to say that we seek your support of our constructive critique and recommendations and ask that they be reflected in your final report to government.

I thank you very much for the opportunity to present, hopefully, in concise terms, where our major concerns lie.

With respect to questions, to ease the direction of the questions, Mr. Campbell can respond to the 10 per cent tax implementation issues; Mr. Orr can talk about the impact on market on customers of the 10 per cent; and Mr. Hasan can talk about income tax and, in part, about R&D. However, generally, we can all discuss all areas.

Senator Roblin: The 10 per cent sales tax on long distance calls is an important factor in your brief. At the present time, I understand, we are, as well, deregulating some parts of this area or, at any rate, what is talked of is that there will be substantial reduction in long distance telephone rates which have been subsidizing local rates up to now. What will the combined effect of all this be if you get the long distance rates reduced as you are working on and then you have this 10 per cent? What will be the net situation?

Mr. Bray: Let me just recap on what has happened in this fiscal year, 1987, in terms of reductions that have been implemented by Bell Canada. On January 1, as directed by the CRTC, out of a Telecom decision in 1986, we reduced long distance rates by 20 per cent effective January 1. Furthermore, on July 1, we reduced rates by a further eight per cent and, again, on July 1, intra calls, in other words, calls within the Province of Ontario and Quebec, were reduced by a further two to three per cent. You can see that those reductions, in effect, have brought long distance rates down considerably.

As you are well aware, we currently have an application before the CRTC called "Rate Rebalancing" where we are recommending that long distance rates be further reduced but, obviously, on the local side, that the rates be increased. In both cases, we are recommending that the rates be brought more in line with the cost of the service to provide.

The Chairman: When you mentioned those percentages, were you going from the January 1 date?

Mr. Bray: Yes.

The Chairman: Is it 10 per cent from January 1 and then eight per cent from January 1?

[Traduction]

recherche et au développement dans les secteurs des télécommunications et des techniques informatiques.

Ces pays disposent de subventions extrêmement généreuses, et peuvent compter sur le transfert technologique ou sur des contrats de défense pour favoriser leur recherche et développement. Le Canada, pour sa part, dépend généralement d'indicateurs fiscaux. La réduction des crédits d'impôt à l'investissement dans le domaine de la recherche scientifique et du développement expérimental semble en contradiction avec les exhortations du premier ministre en faveur d'une plus grande participation du secteur privé dans ce domaine.

Pour terminer, j'aimerais dire que nous cherchons à ce que le comité appuie nos critiques et recommandations constructives et nous lui demandons d'en tenir compte dans son rapport final au gouvernement.

Je vous remercie beaucoup de cette occasion qui nous est offerte de présenter, en termes concis, nous l'espérons, nos principales préoccupations.

Pour orienter la discussion, M. Campbell peut répondre aux questions sur la mise en œuvre de la taxe de 10 p. 100; M. Orr, à celles sur l'incidence de cette taxe sur le marché, sur la consommation, et M. Hasan aux questions concernant l'impôt sur le revenu et les travaux de R-D. Mais d'une manière générale, nous pouvons tous discuter des diverses questions.

Le sénateur Roblin: Dans votre mémoire, la taxe de vente de 10 p. 100 sur les appels interurbains est un élément important. Actuellement, si je ne m'abuse, il y a aussi déréglementation de certaines parties de ce secteur; on parle de réduire sensiblement les taux applicables aux interurbains qui, jusqu'à maintenant, servaient d'appui aux taux relatifs aux appels locaux. Quelle sera l'incidence de cette réduction et de la taxe de 10 p. 100? Qu'en résultera-t-il au bout du compte?

M. Bray: Permettez-moi de récapituler les réductions apportées par Bell Canada au cours de l'exercice 1987. Le 1^{er} janvier, conformément aux directives que nous avait données le CRTC comme suite à la décision rendue en 1986 concernant Telecom, nous avons réduit de 20 p. 100 les taux applicables aux appels interurbains. Le 1^{er} juillet, nous les avons encore réduits de 8 p. 100 et nous avons également réduit de 2 à 3 p. 100 les taux applicables aux appels à l'intérieur de l'Ontario et du Québec. Comme vous pouvez le constater, nous avons réduit considérablement les taux applicables aux interurbains.

Vous n'êtes pas sans savoir que nous avons présenté au CRTC une demande de rééquilibrage des taux pour que ceux qui s'appliquent aux interurbains soient réduits encore plus, tandis que les taux relatifs aux appels locaux seraient évidemment augmentés. Dans les deux cas, nous recommandons en fait que les taux cadrent davantage avec le coût du service fourni.

Le président: En ce qui concerne ces pourcentages, est-ce à partir du 1^{er} janvier?

M. Bray: Oui.

Le président: Donc, 10 p. 100 depuis le 1^{er} janvier et 8 p. 100 aussi?

[Text]

Mr. Bray: The 20 per cent is effective January 1; eight per cent effective July 1; and the further two to three per cent effective July 1 past.

The Chairman: Are they all retroactive?

Mr. Bray: All retroactive to July 1, 1987.

The Chairman: Is the base the January 1 rate?

Mr. Bray: Yes.

Senator Roblin: That is 31 per cent in all.

Mr. Bray: Cumulatively, you are talking about 28 per cent to 30 per cent to 31 per cent. Some of them apply from an intra standpoint within the province and others apply on a trans-Canada basis.

If you take this 10 per cent that is recommended to come into force in 1988, you are now superimposing a 10 per cent on all long distance calls. That is, more or less, contradicting what it is that we are trying to do in terms of bringing long distance rates down.

Mr. Orr, in terms of his analysis of this impact—and he can, perhaps, talk in a little more detail about it—is of the view that, not only does it provide a kind of countervailing effect against what it is we are trying to do in rate rebalancing, but it is going to have an impact in terms of curtailment. In other words, people will probably make less long distance calls than they otherwise would have made without the 10 per cent impact. The impact of that in 1988 will be something in the order of \$100 million. The impact in 1989 will be something in the order of \$150 million on our revenue base. That 10 per cent is rather significant in terms of what it is we are trying to do in lowering long distance rates and it also has an impact in terms of motivating people to place long distance calls.

Senator Roblin: I have a little bit of difficulty with that argument. If you reduce the rates by 20 per cent, which is your net position, are you telling me that the use of the long distance system will be less than it was before you made the reduction of 20 per cent?

Mr. Bray: No.

Senator Roblin: Is it less than what you thought it would have been?

Mr. Bray: The 20 per cent that came into effect January 1 did result in the increased usage of long distance.

The Chairman: Is there an absolute correlation?

Mr. Bray: Yes.

The Chairman: Over what period of time?

Mr. Bray: If you look at the trend models, and Mr. Orr can speak to that, there is no doubt that the resulting 20 per cent discount impacted the usage on long distance services since January.

Senator Buckwold: You had a good advertising program, too.

Mr. Bray: There was an advertising program and there was a great deal of press accompanying that. Naturally, you must create awareness of a specific reduction before you get the effect.

[Traduction]

M. Bray: La réduction de 20 p. 100 est entrée en vigueur le 1^{er} janvier, celle de 8 p. 100 le 1^{er} juillet et celle de 2 à 3 p. 100, le 1^{er} juillet également.

Le président: Sont-elles toutes rétroactives?

M. Bray: Toutes rétroactives au 1^{er} juillet 1987.

Le président: À la base, il y a le taux du 1^{er} janvier?

M. Bray: Oui.

Le sénateur Roblin: Pour un total de 31 p. 100.

M. Bray: Le total cumulatif se situe entre 28 et 31 p. 100. Certains taux s'appliquent aux appels intraprovinciaux, d'autres aux appels interprovinciaux.

La taxe de 10 p. 100 recommandée pour 1988 ajouterait aux frais des interurbains, alors que nous essayons de faire baisser les taux applicables à ces appels.

Dans son analyse des répercussions, M. Orr—peut-être pourra-t-il préciser un peu sa pensée à ce sujet—estime que cette taxe s'oppose à ce que nous essayons de faire en matière de rééquilibrage des taux et qu'en plus, elle entraînera une diminution des appels. On fera probablement moins d'interurbains que s'il n'y avait pas eu cette taxe de 10 p. 100, et les répercussions financières seront d'environ 100 millions de dollars en 1988. En 1987, elle fera diminuer nos recettes d'environ 150 millions. Elle aura donc une incidence sur notre effort de réduction des taux applicables aux interurbains et sur l'incitation même à y recourir.

Le sénateur Roblin: J'ai un peu de difficulté à comprendre cet argument. Êtes-vous en train de me dire que malgré une réduction de 20 p. 100, on aura moins recours aux services interurbains qu'auparavant.

M. Bray: Non.

Le sénateur Roblin: Utilise-t-on moins ce service que vous ne le pensiez?

M. Bray: Les 20 p. 100 de réduction appliqués le 1^{er} janvier ont fait augmenter le nombre d'interurbains.

Le président: Y a-t-il correspondance parfaite?

M. Bray: Oui.

Le président: Au cours de quelle période?

M. Bray: Si l'on examine les modèles qui se dégagent des tendances, M. Orr pourrait vous en parler, il ne fait pas de doute que les 20 p. 100 de réduction ont eu une incidence sur l'utilisation des services interurbains depuis janvier.

Le sénateur Buckwold: Vous avez également fait une bonne campagne de publicité.

M. Bray: Il y a effectivement eu une campagne de publicité, y compris dans la presse écrite. Naturellement, il faut faire connaître une réduction pour qu'elle ait des répercussions.

[Text]

The Chairman: If you decreased them by 50 per cent, you can guarantee a 50 per cent increase, then?

Mr. Bray: No, you cannot guarantee it. Again, the models do not necessarily work in that manner. If I may, I will address the question that was raised relative to the impact of the 10 per cent. I am talking about a reduction of 20 per cent, a reduction of 8 per cent and a reduction of 2 to 3 per cent. I am saying that if you superimpose on top of that an increase of 10 per cent, it will have an impact in terms of fewer long distance phone calls. That curtailment issue is embodied in the \$100 million impact in 1988 and the \$150 million impact in 1989.

Senator Roblin: Would I not be correct, however, in concluding that at the end of the exercise you will still be handling more long distance calls than you did before you started?

The Chairman: That would have to be true if there is an absolute correlation.

Mr. Dale Orr, Chief Economist, Government and Regulatory Affairs, Bell Canada: Let me make a couple of comments in this regard. We have certainly done a considerable amount of work in trying to understand how customers respond to changes in the prices of long distance calls. In a nutshell, it works something like this: When the price goes down, as happens with everything, people will consume more. However, when the price went down about 20 per cent on the intracalls in January, the increase in volume was something like 8 per cent. That means that when the price falls we have a higher volume of business, but what we lose on each call, that 20 per cent, overwhelms the small number of extra calls. Therefore, we are definitely down significantly on revenues. We have a fairly good estimate of it now. That 20 per cent reduction in January over the first half of the year cost Bell around \$110 million. That is what we estimated it would cost and that is very much the way things are turning out.

The Chairman: That is a net reduction?

Mr. Orr: That is the net reduction in our revenues due to that 20 per cent cut.

The Chairman: That is a cut of 20 per cent off revenues and an 8 per cent increase in volume.

Senator Roblin: I suppose that is the problem you are addressing with this wonderful word "rebalancing".

Mr. Orr: No, those are not really related.

Senator Roblin: My last point, then, has to do with the international feature of the trade. How does the reduction of, say, 20 to 23 per cent affect your competitive position with American companies?

Mr. Bray: It has certainly brought our rates more in line, but over equivalent distances in the U.S. and Canada, the rates are still lower in the U.S.

Senator Roblin: Are you bleeding as a result of that?

Mr. Bray: In other words, are Canadian businesses diverting their calls to the U.S. in order to take advantage of the low rates? Is that your question?

[Traduction]

Le président: Si vous aviez réduit les taux de 50 p. 100, vous auriez pu garantir que l'utilisation du service aurait augmenté d'autant?

M. Bray: Non, on n'aurait pu le garantir. Encore une fois, les modèles ne fonctionnent pas nécessairement de cette manière. Si vous le permettez, je traiterai de la question soulevée au sujet de l'incidence de la taxe de 10 p. 100. Je parle ici des réductions de 20 p. 100, puis de 8 p. 100 et, enfin, de 2 à 3 p. 100. J'affirme que si l'on ajoute une taxe de 10 p. 100, le nombre d'interurbains diminuera, ce qui se traduira par des pertes de 100 millions en 1988 et de 150 millions en 1989.

Le sénateur Roblin: Mais au bout du compte, n'est-il pas vrai qu'il y aura tout de même plus d'interurbains qu'au départ?

Le président: Ce serait vrai s'il y avait une correspondance parfaite.

M. Dale Orr, économiste principal, Affaires gouvernementales et réglementaires, Bell Canada: Permettez-moi de faire quelques observations à cet égard. Il est certain que nous avons cherché à comprendre comment le consommateur réagit aux modifications de prix des interurbains. En bref, la situation se présente comme ceci: lorsque les prix baissent, on consomme davantage; il en est ainsi pour quoi que ce soit. Mais en janvier, lorsque nous avons réduit de 20 p. 100 les taux applicables aux appels à l'intérieur de la province, le volume des appels n'a augmenté que d'environ 8 p. 100. Donc, lorsque les prix baissent, le volume des appels est plus élevé, mais les 20 p. 100 que nous perdons sur chaque appel l'emportent sur le nombre d'appels supplémentaires. Nos recettes sont donc beaucoup moins élevées. Nous avons maintenant une assez bonne idée de ce que nous perdons. La réduction de 20 p. 100 appliquée en janvier a coûté à Bell environ 110 millions au cours de la première moitié de l'année. L'estimation que nous avons faite correspond assez bien à la réalité.

Le président: Il s'agit d'une réduction nette?

M. Orr: C'est la réduction nette de nos recettes attribuable à la baisse de taux de 20 p. 100.

Le président: Donc, 20 p. 100 de recettes de moins et 8 p. 100 d'augmentation de volume.

Le sénateur Roblin: Je suppose que c'est le problème dont vous parlez quand vous utilisez le terme «rééquilibrage».

M. Orr: Non, il n'y a pas vraiment de rapport.

Le sénateur Roblin: Ma dernière question concerne votre position à l'échelle internationale. La réduction de 20 à 23 p. 100, disons, influe de quelle manière sur votre position vis-à-vis des sociétés américaines?

M. Bray: Nos taux sont certainement plus conformes aux leurs, mais pour des distances équivalentes aux États-Unis et au Canada, les taux sont encore moins élevés aux États-Unis.

Le sénateur Roblin: En subissez-vous les conséquences?

M. Bray: Autrement dit, y a-t-il des sociétés canadiennes qui font faire leurs appels aux États-Unis pour profiter des taux américains? C'est ce que vous voulez savoir?

[Text]

Senator Roblin: What I am really saying is that at a certain point in time you had a certain competitive situation. Then technology came along and changed that. We are told that that was to the advantage of the Americans. We are trying to redress that situation by developing technology ourselves but also by reducing our rates, and we intend to reduce them somewhere between 20 to 30 per cent. How does that affect your competitive situation? Does it save you from pressures or does it not?

Mr. Bray: No, it allows us to become more competitive and allows Canadian businesses to do so, as well. But I will go back to your point on rate rebalancing. One of the points we will be addressing in rate rebalancing will be to lower long distance rates in order to put us on an equal playing field with those who may want to compete. Here I am talking about private users. I am not necessarily talking about third party entrepreneurs but, rather, businesses that may want to install private systems, businesses that may want to have an access channel from Canada to the U.S. and hence route their calls via the U.S. from city to city and back into Canada. There is no doubt that we need to reduce long distance rates to become more competitive currently and also to meet any future competitive threat.

Mr. Orr: I might comment that it is not really a question of technology. We think we have about as good a telecommunications system as anybody, particularly the Americans. We feel that the current rates for long distance are about triple the costs. That is the rate rebalancing issue. Purely because of the method by which we have been regulated, long distance has been greatly overpriced. Moving the long distance rates down towards their cost is in the scope of regulatory decision-making. We have the technology and the cost structure to compete with the Americans, but the business community in Canada is paying long distance rates grossly above costs.

I think the point is that the way the North American economies are going, it is particularly the information intensive industries that we should concentrate on. Those are the ones in which, as Canadians, we have the best chances to compete. Those are the most rapidly growing industries. Those are industries that depend very heavily on having their telecommunications costs at least equal to those of their American competitors. This is one of the things that is driving rate rebalancing. We want to provide our business community with telecommunications costs that are competitive with those of their counterparts in the U.S.

Mr. Bray: You can see, Mr. Chairman, that Mr. Orr is going through a dress rehearsal for his appearance as a member of the panel before the CRTC hearing tomorrow.

The Chairman: Do you not control the drop lines into the U.S.?

Mr. Bray: Are you speaking of control from the standpoint of knowing where the terminating point is in Canada? Yes. However, how it is used once it reaches the U.S. is out of our hands. Take, for example, a facility that would be provided in

[Traduction]

Le sénateur Roblin: Ce à quoi je veux en venir, c'est qu'à un moment donné, vous étiez concurrentiels. L'apparition de nouvelles techniques a modifié la conjoncture, au profit des Américains, nous dit-on. Vous essayez de corriger la situation en mettant vous-mêmes au point de nouvelles techniques et en réduisant vos taux de 20 à 30 p. 100. Quelle est l'incidence sur votre position du point de vue de la concurrence? Subissez-vous moins de pression?

M. Bray: Non, nous devenons simplement plus concurrentiels, tout comme les entreprises canadiennes. Mais j'aimerais revenir à votre question sur le rééquilibrage des taux. Nous voulons réduire les taux applicables aux interurbains pour être sur un pied d'égalité avec les concurrent éventuels. Je parle ici des utilisateurs privés, non pas nécessairement de tierces parties, mais d'entreprises qui pourraient vouloir installer des réseaux privés et acheminer leurs appels au Canada via les États-Unis. Il est indubitable que nous devons réduire les taux des interurbains pour devenir plus concurrentiels et le demeurer.

M. Orr: J'aimerais signaler que ce n'est pas vraiment une question de techniques. Nous estimons avoir un aussi bon système de télécommunications que qui ce soit, que les Américains en particulier. Nos taux applicables aux interurbains sont actuellement environ trois fois plus élevés qu'aux États-Unis. C'est le problème du rééquilibrage des taux. Simplement à cause de la réglementation, le prix des interurbains était beaucoup trop élevé. Pourtant, la réglementation devrait viser à faire correspondre le plus possible les taux avec le coût des interurbains. Nous avons les techniques et la structure nécessaires pour concurrencer les Américains, mais les entreprises canadiennes paient des taux d'interurbains beaucoup plus élevés par rapport aux coûts.

Je pense que vu l'évolution de l'économie nord-américaine, nous devons nous concentrer particulièrement sur les industries qui sont largement tributaires de l'information. En tant que Canadiens, c'est à ce niveau que nous avons les meilleures chances de livrer une concurrence efficace. Ces industries sont celles qui connaissent la croissance la plus rapide. Les coûts de leurs télécommunications doivent être au moins égaux à ceux de leurs concurrents américains. C'est un des facteurs qui nous poussent à rééquilibrer les taux. Nous voulons assurer à nos entreprises des coûts de télécommunications concurrentiels par rapport à ceux que paient leurs concurrents américains.

M. Bray: Comme vous pouvez le constater, monsieur le président, M. Orr fait une répétition générale en vue de sa comparution en tant que membre du groupe que doit entendre demain le CRTC.

Le président: Ne contrôlez-vous pas les lignes d'abonnés jusqu'à la frontière américaine?

M. Bray: Nous contrôlons les lignes situées au Canada, oui. Mais la façon dont elles sont utilisées une fois qu'elles atteignent les États-Unis ne dépend pas de notre volonté. Prenons, par exemple, le cas du service assuré aux utilisateurs du réseau

[Text]

the city of Detroit for users of the telephone system residing in that city. A line in Windsor would look like a Detroit telephone line. In other words, when you pick up your receiver you will have a dial tone, but it so happens that that dial tone is not in Windsor but, rather, Detroit. Once you enter that U.S. city, that foreign exchange line could have access via a regular telephone network such as ATT's. It could also terminate on a private facility that goes west over to Oregon, for example.

The Chairman: But it cannot get back into Canada?

Mr. Bray: It could quite easily do so through another private facility that terminates on a private branch exchange in a corporation's headquarters. What you could have is city-to-city communication in Canada being routed via the U.S., and it is safe to say that that is going on.

The Chairman: Let us take MacMillan Bloedel, for example. Could that company operate via Detroit back into Vancouver with two drop lines?

Mr. Bray: Again, we are talking volume of calls. Theoretically, however, that is a possibility as a way to conduct business. Again, the volume of facilities would have to be significant in order to encourage that.

The Chairman: I am trying to think of a company that would be in a position to do that. Would a bank be in such a position?

Mr. Bray: It could be. Manufacturing entities that have branch locations in the western part of Canada would be another possibility. The capability is there and it is safe to say that this method is being used. I cannot really gauge the extent to which it is being used because, as I said, it is more or less out of our control once you get a line terminating in Canada and going southbound somewhere. That is our concern. While long distance rates in Canada remain high, the manifestation of that sort of system is encouraged by the lower rates in the U.S. We want to lower our rates so that the costs are more in line with U.S. costs. I think that makes good economic sense.

The Chairman: The real driving force, however, is competition in Canada?

Mr. Bray: That is really only one of the driving forces.

The Chairman: That is the first time I have ever heard Bell Telephone say it was not in business to make money but was in business to help people.

Mr. Bray: Actually, we are in business to help people communicate and manage information.

The Chairman: I'm not against your making money.

Senator Anderson: Let me get back to rates. When you lowered the rates on long distance, were the local rates raised?

Mr. Bray: No, they were not.

Senator Anderson: So the \$125 million lost was on the long distance?

Mr. Bray: That to which Mr. Orr referred? Yes.

[Traduction]

téléphonique de Detroit. Les appareils utilisés à Windsor seront semblables, sauf qu'après avoir composé le numéro, la sonnerie retentira non pas à Windsor, mais à Detroit. Grâce à cette ligne hors circonscription, l'accès se fait par un réseau téléphonique ordinaire comme l'ATT. On peut aussi aboutir à un réseau privé acheminant les appels vers l'Ouest jusqu'en Oregon, par exemple.

Le président: Mais on ne peut revenir vers le Canada?

M. Bray: Très facilement, grâce à une autre installation privée qui aboutit à un central de dérivation situé au siège social d'une entreprise. Ainsi, on peut communiquer d'une ville à une autre au Canada en passant par les États-Unis, ce qui se fait, d'ailleurs.

Le président: La société MacMillan Bloedel, par exemple, pourrait-elle passer par Detroit et obtenir une communication à Vancouver grâce à deux lignes d'abonnés?

M. Bray: Encore une fois, nous parlons de volume d'appels. Théoriquement, c'est toutefois une façon de procéder. Mais il faut alors des installations imposantes.

Le président: J'essaie de penser à une société qui serait en mesure d'agir ainsi. Serait-ce le cas d'une banque?

M. Bray: C'est possible. Les sociétés manufacturières qui ont des filiales dans l'Ouest canadien pourraient également le faire. La possibilité est là, et il est certain que cela se fait. Je ne connais pas vraiment l'ampleur de ce phénomène, car comme je l'ai dit, au-delà de la frontière, nous n'avons plus de contrôle sur les lignes. C'est ce qui nous préoccupe. Les taux relatifs aux interurbains restent élevés au Canada, et le fait qu'ils soient inférieurs aux États-Unis favorise le recours à ce type de système. Nous voulons réduire nos taux de sorte que les frais de l'utilisateur soient comparables à ce qu'il en est aux États-Unis. D'un point de vue économique, je pense que c'est très sensé.

Le président: La véritable force motrice, toutefois, est la concurrence au Canada?

M. Bray: Ce n'est qu'une des forces motrices.

Le président: C'est la première fois que j'entends Bell Canada dire qu'elle n'est pas là pour faire de l'argent, mais pour aider les gens.

M. Bray: En fait, nous sommes en affaire pour aider les gens à communiquer et à gérer l'information.

Le président: Que vous fassiez de l'argent, je n'ai rien contre.

Le sénateur Anderson: Permettez-moi de revenir aux taux. Lorsque vous avez réduit les taux relatifs aux interurbains, avez-vous augmenté ceux qui s'appliquent aux appels locaux?

M. Bray: Non.

Le sénateur Anderson: C'est donc sur les interurbains que vous avez perdu les 125 millions de dollars?

M. Bray: Dont M. Orr a parlé? Oui.

[Text]

The Chairman: You are up to your maximum return on capital employed, are you not?

Mr. Bray: In fiscal year 1987?

The Chairman: I am not certain which year. I read the report. I believe it was 1986.

Mr. Bray: In 1986 we were there. In 1987 we will probably be there.

Senator Buckwold: What is the expected revenue to the Government of Canada of this 10 per cent tax?

Mr. Orr: The expected revenue is about \$830 million in 1988, of which approximately \$450 million would come through Bell Canada.

Senator Buckwold: That would be paid by consumers?

Mr. Orr: That's right. Within Bell, of the \$450 million that would come from Bell subscribers, about \$290 million would come from the business community and \$160 million would come from households. Ultimately what is paid by the business community will probably be added on into higher prices; so ultimately the households in Ontario and Quebec will probably pay about \$450 million and the other households in Canada would pay roughly another \$400 million.

Senator Buckwold: Speaking on behalf of the government, which I do not do very often—did you say \$890 million?

Mr. Orr: I said \$830 million.

Senator Buckwold: That is almost \$1 billion. That is an important piece of revenue right now, I would say, in trying to achieve what the government is trying to achieve. Do you have any suggestion as to what would replace it in a similar field, without interfering with other tax areas? Is there something in the communications area that could be taxed and which would not have that kind of impact and yet bring in that kind of money?

Mr. Bray: If I may respond to that question, we are suggesting that if the 10 per cent is going to go ahead, then there should be a sunset clause on it so that there is a fine period of time during which it is in effect.

The Chairman: Really what you have in mind is that you are trying to force this issue through changing the manufacturers' sales tax into a consumption tax, and you figure that the percentage is bound to be less than 10 per cent. That is the strategy for having a sunset clause.

Mr. Bray: Essentially we are saying that in parallel with that sunset clause in effect, we should advance phase two of the national sales tax, so that you have the revenues derive from the communications tax for a defined interim period of time and you then have the national sales tax advanced so that the government again can continue to bring in—

Senator Buckwold: What you are saying is that you are prepared to accept the 10 per cent tax, but you want a sunset clause for three years—

Mr. Bray: No, it would be two years.

[Traduction]

Le président: Vous en êtes au maximum du rendement du capital investi, n'est-ce pas?

M. Bray: Pour l'exercice 1987?

Le président: Je ne suis pas sûr de l'année. J'ai lu le rapport. Je crois que c'était pour 1986.

M. Bray: En 1986, nous en étions effectivement là et nous le serons probablement en 1987.

Le sénateur Buckwold: La taxe de 10 p. 100 devrait rapporter combien au gouvernement du Canada?

M. Orr: Les recettes prévues devraient s'élever à 830 millions en 1988, dont environ 450 millions viendront de Bell Canada.

Le sénateur Buckwold: Ces sommes seraient payées par les consommateurs?

M. Orr: C'est exact. Des 450 millions provenant des abonnés de Bell, environ 290 millions seraient payés par des entreprises, et 160 millions, par des particuliers. Mais finalement, les entreprises demanderont elles-mêmes des prix plus élevés, et ce sont les particuliers de l'Ontario et du Québec qui paieront probablement les 450 millions, contre environ 400 millions pour ceux du reste du Canada.

Le sénateur Buckwold: Je parle ici au nom du gouvernement, ce qui ne m'arrive pas très souvent... avez-vous dit 890 millions?

M. Orr: J'ai dit 830 millions.

Le sénateur Buckwold: C'est presque un milliard. Par rapport aux objectifs actuels du gouvernement, il s'agit là de recettes importantes. Avez-vous une solution de rechange qui n'entraverait pas d'autres secteurs? Y a-t-il un domaine des communications qui pourrait être taxé sans que cela ait les mêmes répercussions, tout en rapportant cependant les mêmes sommes?

M. Bray: Si je peux répondre à cette question, nous estimons que si cette taxe de 10 p. 100 doit être appliquée, une disposition devrait en limiter la durée.

Le président: Vous voudriez en fait que la taxe du fabricant soit convertie en une taxe à la consommation qui, selon vous, devrait être inférieure à 10 p. 100. Vous voudriez donc une disposition de limitation de durée.

M. Bray: Pour l'essentiel, nous estimons que parallèlement à cette disposition, on devrait passer à la deuxième phase de la taxe de vente nationale; la taxe sur les communications rapporterait des recettes pendant une période déterminée, puis la taxe de vente nationale permettrait au gouvernement de continuer à obtenir...

Le sénateur Buckwold: Vous voulez dire que vous êtes disposés à accepter cette taxe de 10 p. 100 moyennant une disposition qui en limite l'application à trois années...

M. Bray: Non, à deux années.

[Text]

Senator Buckwold: —with the hope that at that point the sunset clause would not be renewed. You can rest assured that once it is there, it may have to be reintroduced, but I would be doubtful if any government would have the kind of money with which it would pass back \$1 million.

Mr. Orr: I think the government has said in its tax reform that it wants to move to tax services.

The Chairman: Why would you want a sunset clause? That is what I don't understand. Why do you want a sunset clause, except as an urge to whoever is there to complete the imposition of whatever changes they make in the manufacturers' sales tax?

Mr. Bray: Essentially it defines the period of time during which the 10 per cent would be applied, because I think that at the onset we are saying that we do not agree with the 10 per cent, but we caveat by saying that if the 10 per cent is to be imposed, then put it in for a defined period of time, but in the meantime explore alternate sources of revenue, one of which is the advancement of phase two—so that once the telecommunications tax goes by the wayside, the national sales tax can recoup the revenues that were derived from taxing telecommunication services.

The Chairman: Are you afraid that they would keep the 10 per cent tax on as well as tax services under the change in the—

Senator Buckwold: That has been heard of.

The Chairman: Is that what you are really afraid of? I am trying to find out why you go for a sunset clause.

Mr. Bray: Because it is not defined. I believe that all of those who have submitted documents on the 10 per cent tax, we are the only ones who have suggested the sunset clause, for the very reason that you define the period of time, and that is the impetus for the government to advance phase two of tax reform.

The Chairman: They have a big enough impetus with the deficit. Let us face up to it, the impact of the changes in rates, both personal and corporate, force some action to be taken in regard to changing the revenue stream from sales tax, or whatever replaces it.

Mr. Bray: Don't get us wrong—we are very sympathetic concerning the deficit which exists in Canada and the U.S., and I believe the happenings of three weeks ago is good reason for all of us to be concerned.

Senator Roblin: I wonder if Bell has calculated the effect on the company of the change in the corporate tax.

Mr. Saleem Hasan, Assistant Vice President, Taxation and Depreciation, Bell Canada: Yes, we have. If you look at tax reform in its totality, it is pretty well awash for Bell Canada.

Senator Roblin: Is that including your 10 per cent factor?

Mr. Hasan: That is including everything, because we lose about \$90 million in gross revenues as a result of reduced demand—which, less the tax on that, amounts to net approxi-

[Traduction]

Le sénateur Buckwold: ... dans l'espoir qu'ensuite, cette disposition ne serait pas renouvelée. Vous pouvez être certain qu'une fois en place, on pourrait devoir la renouveler; je doute qu'un gouvernement puisse se passer d'un million de dollars.

M. Orr: Je pense que le gouvernement a précisé dans la réforme fiscale qu'il veut entreprendre d'imposer les services.

Le président: Pourquoi voudriez-vous une disposition de limitation de durée? C'est ce que je ne comprends pas. Pourquoi vouloir une telle disposition si ce n'est pour presser un gouvernement d'appliquer les changements qu'il se propose d'apporter à la taxe du fabricant?

M. Bray: Cette disposition définit essentiellement la période durant laquelle s'appliquerait la taxe de 10 p. 100; depuis le début, nous sommes contre cette taxe, mais si elle doit être imposée, alors que ce soit pendant une période déterminée et que l'on examine pendant ce temps d'autres sources de recettes, par exemple la phase deux, de manière qu'une fois supprimée la taxe sur les télécommunications, la taxe de vente nationale rapporte les mêmes recettes.

Le président: Craignez-vous que l'on maintienne la taxe de 10 p. 100 et que les services soient également imposés aux termes de la modification prévue au ...

Le sénateur Buckwold: Nous en avons entendu parler.

Le président: Est-ce vraiment ce que vous redoutez? J'essaie de comprendre pourquoi vous tenez à une clause de réexamen.

M. Bray: Parce que ce n'est pas défini. Sauf erreur, de tous ceux qui ont fait des suggestions relativement à la taxe de 10 p. 100, nous sommes les seuls qui proposons une disposition de réexamen, pour la simple raison que vous précisez la période temps, et que c'est ce qui incite le gouvernement à passer à la deuxième étape de la réforme fiscale.

Le président: Le déficit est déjà un motif suffisant. En somme, les modifications des taux d'imposition, à la fois pour les particuliers et les sociétés, obligent à intervenir pour modifier l'origine des recettes par rapport à la taxe de vente, ou à ce qui va la remplacer.

M. Bray: Ne vous trompez pas ... nous sommes très conscients des problèmes que soulèvent les déficits au Canada et aux États-Unis, et je pense que ce qui est arrivé il y a trois semaines nous inquiète.

Le sénateur Roblin: Je me demande si Bell a calculé ce que lui coûtera les changements apportés à l'impôt des sociétés.

M. Saleem Hasan, vice-président adjoint, Taxes, charges fiscales et résultats financiers, Bell Canada: Oui, nous l'avons fait. En tenant compte de l'ensemble de la réforme fiscale, il y aurait assez peu de changements pour Bell Canada.

Le sénateur Roblin: Tenez-vous compte du facteur de 10 p. 100?

M. Hasan: Cela tient compte de tout. Nous perdons à peu près 90 millions de recettes brutes du fait de la réduction de la demande, ce qui équivaut, en soustrayant la taxe, à environ 50

[Text]

mately \$50 million on the revenue side; and we pick up about \$45 million as a result of the corporate tax rate reduction.

Senator Roblin: What does your total tax burden become, from the federal corporate point of view?

Mr. Hasan: We are running approximately from \$650 million to \$700 million in total tax bill. Of that amount about 10 per cent is deferred. So the current tax bill is in the order of \$630 million—Bell Canada Consolidated.

The Chairman: What percentage is that?

Senator Roblin: The percentage of your revenue?

The Chairman: What is your effective tax rate on that?

Mr. Hasan: In 1987 it is about 46 per cent.

Senator Buckwold: Is the provincial sales tax now applied on telephones?

Mr. Campbell: Yes, Mr. Chairman. Both Quebec and Ontario apply provincial sales tax on what is called taxable services, which essentially are services provided by the company such as long distance and local services.

Senator Buckwold: So when I get a bill from Bell Canada or my home province—which is not Bell Canada. I presume all of the provinces do the same thing—the provincial sales tax is added on—

The Chairman: Not Alberta.

Senator Buckwold: —which in Newfoundland could add 12 per cent to the tax bill?

Mr. Bray: That is correct.

Senator Buckwold: Somehow people have learned to live with that. The average person would not even know that it is added on. Of course, if they looked at their bill closely they would see it at the bottom. I am wondering whether after a little while these things become accepted.

Senator Roblin: Mr. Chairman, an old tax is good tax. It is the new ones that cause the trouble.

Mr. Bray: It is getting back to our original point, that, as a result of reducing the long distance rates in the first portion of 1987, and to have a further 10 per cent added to that, it runs counter to what it is we are trying to do. People do get used to paying a certain amount of dollars for long distance calls. They have enjoyed receiving the reductions that have been put in place in 1987. Certainly they will see the imposition of the 10 per cent tax whenever they receive their monthly bill, because that will be applied to long distance calls that have been placed.

Senator Buckwold: Is it likely, or partially likely, that the 10 per cent will limit further reductions? In other words, you are saying that you would have continued to reduce prices. You may not see the impact of all that on a bill, because next year you are going to reduce, in any case, perhaps 5 per cent or 8 per cent. It might be that you might even have had a 10 per cent reduction on long distance calls. But that will not take place; so the public might not even know the difference. I must admit that I am in support of the government in trying to find a reasonable way of finding nearly \$1 billion.

[Traduction]

millions de revenus nets, et nous gagnerons environ 45 millions du fait de la réduction de l'impôt des sociétés.

Le sénateur Roblin: Quel sera alors le montant de votre imposition globale, ce que vous devez payer au gouvernement fédéral?

M. Hasan: Notre imposition globale variera de 650 à 700 millions. De ce montant, environ 10 p. 100 sera reporté. Notre facture fiscale actuelle est de l'ordre de 630 million pour Bell Canada Consolidated.

Le président: Quel proportion cela représente-t-il?

Le sénateur Roblin: La proportion de vos recettes?

Le président: Quel est votre taux d'imposition réel?

M. Hasan: En 1987, c'est à peu près 46 p. 100.

Le sénateur Buckwold: La taxe de vente provinciale s'applique-t-elle aux téléphones?

M. Campbell: Oui, monsieur le président. Le Québec et l'Ontario prélèvent une taxe sur ce qu'ils appellent les services taxables, qui incluent les services fournis par notre société, par exemple, les services d'appels locaux et interurbains.

Le sénateur Buckwold: Ainsi, quand je reçois une facture de Bell Canada ou de ma compagnie provinciale, qui n'est pas Bell Canada—je suppose que toutes les provinces font la même chose—la taxe de vente provinciale est incluse . . .

Le président: Pas en Alberta.

Le sénateur Buckwold: . . . à Terre-Neuve, elle peut représenter 12 p. 100 de la facture.

M. Bray: C'est exact.

Le sénateur Buckwold: Cela est entré dans les mœurs: la plupart des gens ignorent que la taxe est incluse. Naturellement, ils s'en rendraient compte s'ils examinaient leurs factures de près. Je me demande si on s'y résigne au bout d'un certain temps.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, une vieille taxe est une bonne taxe. Ce sont les nouvelles qui font mal.

M. Bray: Cela nous ramène à notre point initial, à savoir que du fait de la réduction des tarifs interurbains au cours de la première partie de 1987, et du fait de la surtaxe de 10 p. 100, ce genre de mesure va précisément à l'encontre de nos efforts. Les abonnés se sont habitués à payer une certaine somme pour appels interurbains. Ils se sont réjouis des réductions consenties en 1987. Ils remarqueront sûrement la surtaxe de 10 p. 100 quand il recevront leur facture mensuelle, car la surtaxe s'appliquera à leurs appels interurbains.

Le sénateur Buckwold: Est-il probable, du moins en partie, que la surtaxe de 10 p. 100 empêchera d'autres réductions? Vous dites en effet que les tarifs auraient continué de diminuer. Peut-être que cela n'apparaîtra pas sur la facture, car l'an prochain vous allez réduire les tarifs de 5 ou de 8 p. 100. Peut-être même que ce sera de 10 p. 100 pour les appels interurbains. Mais cela on ne le verra jamais; de sorte que le public ne s'en rendra même pas compte. Je dois dire le gouvernement a raison d'essayer de trouver un moyen raisonnable de prélever presque 1 milliard de dollars.

[Text]

The Chairman: I think their whole point is that they are not against that, because they think it will be picked up in the second stage of tax reform, namely, the consumption tax. I think they are gambling that that consumption tax will be less than 10 per cent on the services. Otherwise, if they thought differently they would be in support of this measure and introduce an exemption for long distance calls. If they thought the rate for service charges was going to be 15 per cent, you would be all in favour of maintaining a 10 per cent charge on long distance calls.

Mr. Bray: Obviously, the rate rebalancing process that we are embarking on will call for further reductions over time in long distance rates and corresponding increases in local rates, so it is awash. This 10 per cent has a mitigating impact on what we are trying to do.

Senator Buckwold: Is the 10 per cent applicable to the domestic rate or just to long distance calls?

Mr. Bray: From a residential standpoint, this rate will not apply to basic telephone service, but will be applicable to enhanced services such as call waiting, call forwarding and, as originally in the proposal, even on touch-tone.

Senator Buckwold: But the better equipment and the services you offer these days will not be included?

Mr. Campbell: They will not be included. They will be considered as telephone rental.

The Chairman: Can you give me an example of a sunset clause on an interim tax measure?

Mr. Bray: An example in other areas?

The Chairman: Yes. I am trying to think of one.

Mr. Bray: Off the top of my head, I cannot think of one, but perhaps we can do some research and come up with a few examples. We will make sure that they get to you.

The Chairman: Generally governments are reluctant to put in sunset clauses, but I would appreciate it if you could give us an example. It is rather unusual that they have called this an interim measure. I am looking for an example where they put in interim provisions coupled with a sunset clause.

Senator Buckwold: The closest example might be where they apply a surcharge for, say, a period of three years on income tax legislation.

The Chairman: Unfortunately, they usually extend the term.

Senator Buckwold: Nevertheless, the original legislation says for two years, three years or whatever such and such will apply.

The Chairman: But this is an absolute sunset clause where the legislation must be reintroduced.

Mr. Bray: We will undertake to research that for you and come up with something.

The Chairman: Would you do that. We are in a hurry for this information because we are up against a time limit to get our report out.

[Traduction]

Le président: Je ne pense pas qu'il soit contre cette mesure, car ce montant devrait être recueilli à la deuxième étape de la réforme fiscale, par la taxe à la consommation. Je suppose qu'on mise sur une taxe à la consommation inférieure à 10 p. 100 sur les services. Sinon, le gouvernement serait en faveur de la présente mesure et proposerait une exemption pour les appels interurbains. Si l'on prévoyait un taux de 15 p. 100 pour les frais de service, tout le monde souhaiterait que l'on s'en tienne à une surtaxe de 10 p. 100 sur les appels interurbains.

M. Bray: De toute évidence, le réaménagement des tarifs auquel nous assistons exigera d'autres réductions dans les tarifs interurbains et des augmentations équivalentes dans les tarifs locaux; cela revient au même. Cette surtaxe de 10 p. 100 contrecarre dans une certaine mesure nos projets.

Le sénateur Buckwold: Est-ce que les 10 p. 100 s'appliquent au tarif domestique ou seulement aux appels interurbains?

M. Bray: Cette taxe ne s'applique pas au service de base, mais elle s'appliquera aux services perfectionnés incluant par exemple l'appel en attente, le renvoi automatique d'appels et même, comme on l'avait prévu au début, l'appareil à clavier.

Le sénateur Buckwold: Cependant le matériel amélioré et les services que vous offrez aujourd'hui ne seront pas inclus?

M. Campbell: Non. Ils seront considérés comme des services loués.

Le président: Pouvez-vous me donner un exemple d'une clause de réexamen qui figurerait dans une mesure fiscale provisoire?

M. Bray: Un exemple dans d'autres domaines?

Le président: Oui. J'essaye d'en trouver un.

M. Bray: Je ne peux vous en donner comme ça, au pied levé, mais peut-être que nous pourrions chercher et en trouver quelques exemples. Nous vous les communiquerons.

Le président: En général, les gouvernements n'aiment pas les clauses de réexamen, mais je voudrais bien en connaître un exemple. Il est assez étonnant que cette mesure soit provisoire. Je cherche un exemple où il y aurait des dispositions assorties d'une clause de réexamen.

Le sénateur Buckwold: Le meilleur exemple serait la Loi de l'impôt sur le revenu qui prévoirait une surtaxe, disons pour une période de trois ans.

Le président: Malheureusement, le délai est généralement prolongé.

Le sénateur Buckwold: Pourtant, la loi précise deux ans, trois ans ou même davantage.

Le président: Si un autre projet de loi doit être présenté, c'est sûrement une clause de réexamen au sens strict.

M. Bray: Nous allons chercher et nous allons sûrement trouver quelque chose.

Le président: Cela nous rendrait service. Il faut faire vite parce qu'on nous a imparti un délai pour la présentation de notre rapport.

[Text]

Senator Roblin: The French have a saying for this, "Ce n'est que la provisoire qui dure" meaning it is only the provisional that lasts.

Senator Buckwold: I want to talk about scientific research and experimental development.

The Chairman: Are you on page 4 of the brief?

Senator Buckwold: Yes. There has been a lot of abuse of this particular tax shelter, and it is difficult to accept in general what you are talking about. I can understand that Bell has not abused the situation, but the credit would be available to everybody. The more generous treatment of research and development that you are asking for could continue to be abused. Do you have any comment on this general concept?

Mr. Bray: I will make a general comment, and my confrères can pick it up from there. I think it is safe to say that Bell Canada has thrived on the concept of research and development, and I think the telephone system we now enjoy in Canada is really based on some very good, in-depth, ongoing scientific research and development that has taken place, in our case, within the confines of Bell Canada and within the confines of the joint relationship we share with Bell Northern Research. We have something in the order of \$120 million on our books for research and development in a given year, about half of which is done within Bell and half of which is done within BNR. It is safe to say that, within that research and development future, telephone and telecommunications concepts will come to the surface. So we are very concerned about the impact of the change in the R&D measures, not only as they regard Bell and BNR, but beyond that into the research labs of smaller organizations that obviously thrive on research and development and on a very healthy balance sheet. They, too, look forward to the application of that tax credit in a given year. So our concern is both internal and external. Obviously, the impact of these measures manifests itself in terms of the research and development we do and also in terms of our costs for products and services that could be curbed by unaccelerated research and development.

Senator Buckwold: What is your credit now for research and development as against what it is proposed to be?

Mr. Hasan: In our case this credit is not a big problem. We are affected in the sense that our R&D program is running \$120 million. Therefore, a credit of 20 per cent on that \$120 million is about \$24 million, against a taxable income base of \$1.3 billion. In our case, we could certainly utilize the credit within the two-year period—50 per cent one year and 50 per cent the next year. However, we are really more concerned about the indirect effect. We spend close to \$2 billion in our capital expenditure program on products that are heavily derived from R&D technology. Many of our suppliers will not be able to use a significant portion of that.

The Chairman: Would Bell Northern be caught by this proposal?

[Traduction]

Le sénateur Roblin: «Le provisoire est éternel».

Le sénateur Buckwold: Je veux parler de la recherche scientifique et du développement expérimental.

Le président: Êtes-vous à la page 4 du mémoire?

Le sénateur Buckwold: Oui. On a beaucoup abusé de cet abri fiscal particulier, et il est difficile d'accepter en général ce dont vous parlez. Je peux comprendre que Bell n'a pas abusé de la situation, mais le crédit serait offert à tout le monde. Le traitement fiscal plus généreux que vous préconisez à l'égard de la recherche et du développement pourrait continuer à entraîner des abus. Qu'avez-vous à répondre à tout cela?

M. Bray: Je ferai une observation générale, et mes confrères pourront continuer à partir de là. Je pense qu'on peut dire sans se tromper que le secteur de la recherche et du développement a grandement favorisé Bell Canada, et que le système téléphonique dont nous jouissons au Canada aujourd'hui est en fait attribuable à d'excellentes recherches scientifiques approfondies et soutenues menées, dans notre cas, à l'intérieur de nos murs et dans le cadre de nos relations avec la Bell Northern Research. Selon nos livres, nous consacrons au cours d'une année environ 120 millions de dollars à la recherche et au développement, dont la moitié dans nos murs et l'autre moitié au sein de la BNR. Nous pouvons dire sans risque de nous tromper qu'en ce qui concerne l'avenir de la recherche et du développement, les concepts du téléphone et des télécommunications deviendront prioritaires. Nous sommes donc très inquiets des répercussions des changements aux mesures de R-D, en ce qui concerne non seulement Bell et la BNR, mais aussi les laboratoires de recherches d'organisations de moindre envergure à qui de toute évidence la recherche et le développement et un bilan très sain profitent magnifiquement. Elles aussi espèrent pouvoir appliquer ce crédit d'impôt. Donc, nos préoccupations sont de nature interne et externe. De toute évidence, ces mesures auront des répercussions sur l'étendue de la recherche et du développement et aussi sur les coûts des produits et services qui pourraient être réduits du fait d'un ralentissement de la recherche et du développement.

Le sénateur Buckwold: Quel est actuellement votre crédit au chapitre de la recherche et du développement par rapport à celui proposé?

M. Hasan: Dans notre cas, ce crédit ne représente pas un gros problème. Notre programme de R-D s'élève à 120 millions de dollars. Cela nous touche donc; en effet, un crédit de 20 p. 100 sur 120 millions représente 24 millions par rapport à un revenu imposable de 1,3 milliard. Nous pourrions certainement utiliser le crédit à l'intérieur de la période de deux ans, c'est-à-dire 50 p. 100 une année et 50 p. 100 la suivante. Toutefois, nous nous préoccupons beaucoup plus de l'effet indirect. Nous affectons près de 2 milliards de notre programme de dépenses en capital à des produits qui découlent essentiellement de la technologie de R-D. Un grand nombre de nos fournisseurs ne pourront pas en utiliser un pourcentage important.

Le président: Cette proposition affecterait-elle la Bell Northern?

[Text]

Mr. Hasan: Yes, they would be caught. We are not here to speak on behalf of Bell Northern, but undoubtedly—

The Chairman: You are in partnership with them.

Mr. Hasan: A study was carried out by a group of 500 companies that carry out R&D. I think they submitted a brief to the other committee. One of their conclusions was that approximately 40 per cent of the total tax credit of all these companies would go unutilized over the long term. They are talking about diverting programs out of Canada, delaying programs and so on. They just do not see this piece of legislation as being a good thing for Canada.

The Chairman: What is the cost? The white paper has a figure for the amount of revenue involved in this change. On page 67 of the white paper under "elimination on investment tax credit claims for large corporations to one-half of the tax otherwise payable," it shows \$80 million, \$70 million, \$70 million, \$60 million, and \$360 million over the five years. That is a fair chunk of money, and if you eliminate it where would you get it back?

Mr. Hasan: I do not know the answer to that question.

The Chairman: My research assistant tells me that I am using the right numbers.

Mr. Hasan: The whole trend toward diverting R&D away from Canada is just—

The Chairman: My problem is this: I am concerned about the deficit, and I am concerned about the smoke and mirrors that has been used in this tax reform to hold it where it is by advancing payments, the deferment of consumption tax and so on. However, everyone comes forward with another proposal, and all of a sudden we are faced with expenditures of \$800 million, \$700 million, \$300 million and no one wants to tell me where we will get the revenue.

You are a very skilled group of people. Perhaps you can tell me where we are to get the revenue if we pick up your R&D proposal. Your proposal probably makes a lot of long-term sense but, in the short term and in view of the deficit, how are we to pick up this \$300 million?

Mr. Hasan: I think the revenue that the government is likely to pick up in this area is somewhat illusory because a number of R&D programs are virtually certain to be diverted from Canada to countries such as Japan or perhaps the U.S. There will therefore be a ripple effect through the whole economy so what you gain here, you could very well lose elsewhere.

Senator Buckwold: They intend to make it up in drug research.

The Chairman: Please do not get into that area tonight.

Your organization is well known here on Parliament Hill. You have good contacts, so you do not have to worry. You have an open door to the officials in the Finance Department and over the years you have utilized those contacts. Have you raised those issues with those officials?

[Traduction]

M. Hasan: Oui. Nous ne pouvons vous parler en son nom, mais sans doute . . .

Le président: Vous êtes en affaires avec elle.

M. Hasan: Un groupe de 500 entreprises qui s'intéressent à la R-D a mené une étude. Je pense qu'il a présenté un mémoire à l'autre comité. Une de ses conclusions est qu'environ 40 p. 100 du crédit d'impôt de toutes ces sociétés ne serait pas utilisé à long terme. Il a parlé du détournement des programmes vers l'étranger, du retard des programmes et ainsi de suite. Il ne considère tout simplement pas que ce texte réglementaire serait profitable pour le Canada.

Le président: Quels sont les coûts en cause? Le livre blanc donne des chiffres précis au sujet des recettes liées à ce changement. À la page 72 du livre blanc, les sommes de 80 millions, 70 millions, 70 millions, 60 millions et 360 millions pour les cinq années figurent sous la rubrique «Limitation des demandes de crédit d'impôt à l'investissement des grandes sociétés à la moitié de l'impôt autrement payable». Cela représente une somme appréciable, et si vous l'éliminez, ou en trouvez une correspondante?

M. Hasan: Je n'ai pas la réponse à cette question.

Le président: Mon adjoint à la recherche me dit que j'ai les bons chiffres.

M. Hasan: La tendance à concentrer la recherche et le développement ailleurs qu'au Canada . . .

Le président: Mon problème est le suivant: je m'inquiète du déficit ainsi que de la façon dont on a cherché par cette réforme fiscale à le maintenir à son niveau actuel en anticipant des paiements, en différant l'impôt de consommation et ainsi de suite. Toutefois, chacun présente une autre proposition et, tout à coup, j'entends parler de 800 millions, 700 millions, 300 millions, et personne ne veut me dire où nous trouverons cet argent.

Vous êtes des gens très renseignés. Peut-être pourriez-vous me dire où nous irons chercher cet argent si nous retenons votre proposition de R-D. Elle a probablement beaucoup de sens à long terme, mais à court terme et étant donné le déficit, où irons-nous chercher cette somme de 300 millions?

M. Hasan: Je pense que les recettes que le gouvernement entend aller chercher dans ce domaine sont quelque peu illusoirs parce qu'un certain nombre de programmes de R-D seront certainement entrepris ailleurs qu'au Canada, comme au Japon ou peut-être aux États-Unis. Il y aura donc des retombées sur toute l'économie de sorte que vous pourriez perdre ailleurs ce que vous gagnerez ici.

Le sénateur Buckwold: Le gouvernement a l'intention de se reprendre dans le domaine de la recherche sur les médicaments.

Le président: Je vous en prie, laissons cela de côté pour ce soir.

Votre organisation est bien connue sur la colline parlementaire. Vous avez de bons contacts et n'avez pas à vous inquiéter. La porte des fonctionnaires du ministère des Finances vous est ouverte, et vous avez eu recours à ces contacts au cours des années. Avez-vous soulevé ces questions avec eux?

[Text]

Mr. Bray: Yes, we have on a number of occasions. We raised these issues on three occasions during submissions to the Minister of Finance. Of course, we have also appeared before the Blenkarn committee, and aside from that we have had a number of sessions with the staff of the Finance Department.

The Chairman: What was their answer?

Mr. Bray: I am speaking now on behalf of the many people who have appeared before that group. I think that they have politely taken our comments into consideration and questioned us on certain areas. However, from my standpoint, they have essentially not really made a commitment one way or the other in terms of accepting or rejecting our proposals.

The Chairman: Over the years, your group has been very active in advancing the cause of R&D, and here I am thinking of people such as Walter Light. It must then come as a bit of a shock to you to see a proposal such as this, which reduces the R&D deduction from 100 per cent of taxable income to 50 per cent.

Mr. Hasan: I would say yes, because, to us at any rate, the trend appears to be in the wrong direction. As far as Canadian incentives in R&D are concerned, the tax area is substantially where Canadian business gets its incentive, whereas in other countries such as Japan or the U.S., the defence contracts, for example, provide additional incentive.

The Chairman: I think you have made that point in your brief. Your other point is that you feel that this may be illusory because of the impact it will have by way of diversion of R&D and the effect it could have upon holding back development within Canada that has been beneficial. You must have exported some of these ideas, as has Northern which has been very successful in doing so. I do not think for a minute that the Northern Bell Research group has been alone in that.

Mr. Bray: It is not my intention to convey the impression that we are not being listened to, because I think that certain documents that have been released as of today are addressing the R&D issue. We are therefore encouraged by those recommendations that have been put forth today, of which I am sure you have received a copy.

The Chairman: Yes.

Mr. Bray: Suffice it to say, then, that we are hopeful that all of the meetings we have had with various government departments and officials on this one subject will bear fruit.

Senator Roblin: Mr. Chairman, perhaps I could ask one question. On the same point, I wonder if you could quantify your proposal here for scientific research and experimental development. In other words, could you compare the present structure with the proposed structure to which you are objecting, and then tell us what the consequences will be of your recommendations?

Mr. Hasan: In general terms, senator, the existing rules allow a company to deduct 100 per cent of the investment tax

[Traduction]

M. Bray: Oui, à un certain nombre d'occasions. Nous l'avons fait à trois reprises auprès du ministre des Finances. Bien entendu, nous avons également témoigné devant le comité Blenkarn et nous avons aussi eu un certain nombre de réunions avec le personnel du ministère des Finances.

Le président: Quelle a été sa réponse?

M. Bray: Je parle en ce moment au nom des nombreuses personnes qui ont témoigné devant ce groupe. Je pense qu'il a poliment tenu compte de nos observations et nous a interrogés sur certains aspects. Cependant, à mon avis, il ne s'est pas vraiment engagé ni à accepter ni à rejeter nos propositions.

Le président: Au cours des années, votre groupe s'est évertué à faire avancer la cause de la R-D et je pense en disant cela à des gens comme Walter Light. Vous devez donc vraiment être étonnés de voir une proposition du genre de celle qui réduirait à 50 p. 100 du revenu imposable la déduction liée à la recherche et au développement.

M. Hasan: Je dois vous avouer que oui parce que nous avons l'impression que le gouvernement prend la mauvaise direction. Les encouragements à la R-D sont essentiellement de nature fiscale au Canada alors que dans d'autres pays comme le Japon ou les États-Unis les contrats de défense, par exemple, sont des encouragements supplémentaires.

Le président: Je pense que vous avez fait ressortir ce point dans votre mémoire. Vous avez également dit que le gouvernement se faisait peut-être des illusions en raison de l'impact négatif que pourrait avoir cette mesure du fait que la recherche et le développement seraient concentrés ailleurs et du fait également que le développement, jusqu'ici bénéfique, pourrait accuser du retard au Canada. Vous avez sûrement exporté certaines de ces idées tout comme la Northern qui a très bien réussi dans ce domaine. Je ne crois pas pour un instant que le groupe de recherche Northern Bell soit le seul dans ce cas.

M. Bray: Je ne voudrais surtout pas qu'on croit qu'on ne nous écoute pas parce que certains documents publiés répondent à la question de la R-D. Nous sommes donc encouragés par les recommandations qui ont été mises de l'avant aujourd'hui et dont vous avez, j'en suis persuadé, reçu copie.

Le président: Oui.

M. Bray: Qu'il me suffise de dire que nous espérons que toutes les réunions que nous avons eues avec divers ministères et représentants du gouvernement à ce sujet porteront leurs fruits.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, j'aimerais poser une autre question. Toujours sur le même sujet, je me demandais si vous pouviez nous exprimer en chiffres votre proposition à l'égard de la recherche scientifique et du développement expérimental. Autrement dit, pourriez-vous comparer la structure actuelle à la structure proposée à laquelle vous vous opposez et nous dire ensuite quelles seraient les conséquences de vos recommandations?

M. Hasan: En termes généraux, monsieur le sénateur, les règles actuellement autorisent une société à déduire la totalité

[Text]

credit against taxes payable for the current year. In Bell Canada's case, let us say in 1986 we spent \$120 million on R&D. Therefore, 20 per cent of that, or \$24 million, would be allowable as a reduction of federal taxes payable, bearing in mind that the same \$24 million would also attract full tax, because half of what we in one pocket we give back from another. That is the present rule.

The new rule provides for taxation of the investment tax credit. The only significant change it makes is that only 50 per cent of the credit could be deducted against taxes payable for the current year. The balance is available to be carried forward up to ten years. Therefore, companies that are heavily involved in R&D and do not have the taxable income that Bell Canada has will often be in the position of never being able to claim their investment tax credit. Because their R&D program continues to escalate and their taxable income is not necessarily keeping pace, there is a spiral effect.

Senator Buckwold: That is true of hundreds of small R&D companies.

Mr. Hasan: That is also true of many large companies, Mr. Chairman.

Senator Buckwold: I suppose that is why they were selling the tax credit—because there was no income with which to offset it. It even became the beginning of a scam.

Senator Roblin: My question is really directed to the impact on Bell.

Mr. Hasan: The impact on Bell is really the indirect impact on our construction program. We spent \$1.9 billion to \$2 billion in capital expenditures, heavily based on R&D being performed by our suppliers.

The Chairman: Is it your recommendation that we go from 4 per cent to 20 per cent on a straight-line basis? Today it is 4 per cent.

Mr. Hasan: Mr. Chairman, today it is 100 per cent.

The Chairman: No, I am sorry, I mean that under the proposal it is 4 per cent.

Mr. Hasan: That is a secondary step to the main proposal. The main proposal dealing with the reduction of the ITC from 100 per cent to 50 per cent is really what I was commenting on here. If our suppliers are unable to use a portion of that credit, they will, in turn, charge us in our telecommunications price and we, in turn, will have to find a way to pass on that cost via telephone rates or whatever. That is the point I was addressing, Mr. Chairman.

In addition to that change in the tax proposal, there are some secondary proposals. They are not big-ticket items, but they set a dangerous trend again in terms of what is R&D and what is not. In our own case, when the Revenue Canada auditors come in, they are forever looking at what is R&D for Bell Canada and whether or not something is pure research, general engineering, minor enhancement, et cetera. I am giving you all of this as background to the following question: If you have a building in which you have been conducting research

[Traduction]

du crédit d'impôt à l'investissement de l'impôt payable pour l'année en cours. Dans le cas de Bell Canada, disons qu'en 1986 nous ayons dépensé 120 millions au titre de la R-D; donc, 20 p. 100 de cette somme, soit 24 millions, pourraient être déduits de l'impôt fédéral payable, sans oublier toutefois que ce même montant de 24 millions serait pleinement imposable parce que ce qu'on donne d'une main on en reprend la moitié de l'autre. C'est la règle actuelle.

La nouvelle règle prévoit l'imposition du crédit d'impôt à l'investissement. La seule différence importante, c'est que seulement 50 p. 100 du crédit pourrait être déduit de l'impôt payable pour l'année en cours. Le reste pourrait être reporté jusqu'à dix ans. Ainsi, les sociétés qui investissent massivement dans la R-D, mais qui n'ont pas le revenu imposable de Bell Canada pourraient ne jamais être en mesure de réclamer le crédit d'impôt à l'investissement. Dans la mesure où leur programme de R-D prendra de l'expansion et où leur revenu imposable n'augmentera pas nécessairement au même rythme, il y aura des retombées.

Le sénateur Buckwold: Cela est vrai pour des centaines de petites sociétés de R-D.

M. Hasan: Cela vaut également pour de nombreuses grosses sociétés, monsieur le président.

Le sénateur Buckwold: Je suppose que c'est pourquoi elles vendaient leur crédit d'impôt, parce qu'elles n'avaient aucun revenu auquel l'appliquer. Il y a eu escroquerie.

Le sénateur Roblin: Ma question est reliée directement à l'impact sur Bell.

M. Hasan: L'incidence sur Bell est en fait l'impact indirect de notre programme de construction. Nous engageons des dépenses en capital de 1,9 à 2 milliards en fonction principalement de R-D de nos fournisseurs.

Le président: Vous recommanderiez donc que nous passions de 4 p. 100, à un taux linéaire de 20 p. 100? Il est aujourd'hui de 4 p. 100.

M. Hasan: Non, monsieur le président, il est de 100 p. 100.

Le président: Non, je m'excuse, selon le Livre Blanc, c'est 4 p. 100.

M. Hasan: C'est un élément secondaire à la proposition principale. Ce dont je parle actuellement c'est de ce projet de réduire le crédit d'impôt de 100 à 50 p. 100. Si nos fournisseurs ne peuvent utiliser une portion du crédit, ils vont nous l'imputer dans leurs tarifs de télécommunication et à notre tour, il nous faudra bien trouver un moyen de l'imputer, sur le tarif téléphonique ou ailleurs. C'est ce que je voulais faire ressortir, monsieur le président.

Outre ce changement fondamental, il y en a d'autres moins évidents. Ils ne sont pas d'une grande portée, mais ils amorcent une tendance dangereuse quant à la nature même de la recherche et du développement. En ce qui nous concerne, les vérificateurs de Revenu Canada qui se présentent chez nous ne manquent jamais d'examiner nos activités de recherche et de développement, s'il s'agit de la recherche pure, d'ingénierie en général, d'améliorations mineures, et le reste. Je vous rappelle ces faits pour illustrer ceci: supposons que nous avons un

[Text]

and development, and previously you have been allowed to treat the cost of that building as a pure R&D item, why is the government now proposing an exception? All of a sudden, we are going from a 100 per cent write-off to 4 per cent on the declining balance; and we are suggesting a compromise.

The Chairman: That is because, for tax purposes, it becomes the same as all other buildings.

Mr. Hasan: To the extent that you conduct research in a building or to the extent that you have leased facilities in which you conduct research, in our estimate that is a pure R&D item like anything else.

The Chairman: Their estimate on that alone on a five-year period is \$110 million. That is a fantastic number, right there.

Senator Roblin: I would like to balance our structure in Canada with that in the United States, because that has a significant impact on people's decision-making. Can you give us any information as to how you would do that?

Mr. Hasan: Yes I can. As I said earlier, in Canada essentially the incentives in the area of R&D are provided by the tax system. Elsewhere, particularly in Japan and in the U.S., the tax incentives are only a small portion of the total incentive package. Significant incentives are provided through defence contracts, whether you are looking at Boeing, General Dynamics or Rockland International. These are all companies that are heavily dependent on government contracts and heavily subsidized through government funding. Therefore, it is not fair simply to compare R&D and the tax treatment in Canada with R&D and the tax treatment in the United States. You must look at the whole package, and I would have to say that Canada lags significantly behind these other countries. That is a statement, I might add, that is borne out by the ITAC submission.

Senator Buckwold: Mr. Chairman, I suppose we should not ignore the news item that you have raised. It is something that I have never even thought about. What kind of money are we talking about with respect to that item?

Senator Roblin: We are talking about \$25 million.

Senator Buckwold: Is that over a five-year period?

The Chairman: Really, gentlemen, I do not see any reason why, simply because you are fortunate enough to have a system within your organization, you should escape the tax on it. Tell me why you think, because you own that system, you should not be taxed on the use of it?

Mr. Campbell: Mr. Chairman, there are really three things that have to happen: You have to own; you have to sell and you have to consume. Therefore, if you merely own and consume, you are not taxed. I can think of many situations involving

[Traduction]

immeuble consacré à des travaux de recherche et de développement et que précédemment, nous étions autorisés à traiter le coût de cet immeuble comme de la recherche pure, pourquoi le gouvernement propose-t-il maintenant une exception? D'un seul coup nous passons d'un taux d'amortissement de 100 p. 100 à seulement 4 p. 100 d'amortissement dégressif. Nous proposons un compromis.

Le président: C'est que, aux fins de l'impôt, l'immeuble sera sur le même pied que tous les autres.

M. Hasan: A notre avis, que la recherche soit effectuée dans un immeuble ou que des installations soient louées à cette fin, cela équivaut quand même à de la recherche pure.

Le président: A ce chapitre, sur une période de cinq ans, l'estimation est de 110 millions de dollars. C'est tout de même une somme énorme.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, je voudrais pouvoir faire la comparaison entre notre système au Canada et celui des États-Unis, parce que c'est une chose importante aux yeux de ceux qui prennent les décisions. Pouvez-vous nous donner une idée de ce que notre système devrait être à votre avis?

M. Hasan: Oui. Comme je l'ai dit tantôt, au Canada, pour l'essentiel, c'est le régime fiscal qui fournit les incitations à la recherche et au développement. Ailleurs, notamment au Japon et aux États-Unis, les stimulants fiscaux ne représentent qu'une petite partie de l'effort global de stimulation. Par exemple, en recevant des contrats de la Défense, des entreprises comme Boeing, General Dynamics ou Rockland International-bénéficient de stimulants considérables. Ce sont toutes des compagnies dont l'existence est liée de près à l'exécution de commandes gouvernementales et qui reçoivent une aide financière substantielle. Par conséquent, il n'est pas équitable d'établir une comparaison directe entre le sort de la recherche et du développement dans le régime fiscal au Canada et aux États-Unis. C'est le tableau d'ensemble qu'il faut considérer et je dois vous dire que le Canada tire beaucoup de l'arrière par rapport à ces autres pays. C'est ce qui ressort pourrais-je ajouter, du mémoire présenté par l'Association canadienne de technologie informatique (ACTI).

Le sénateur Buckwold: Monsieur le président, je suppose que nous ne devons pas passer sous silence la question de la consommation interne dont vous avez parlé. C'est une chose à laquelle je n'avais jamais songé. De quel ordre sont les montants en cause?

Le sénateur Roblin: Environ 25 millions de dollars.

Le sénateur Buckwold: Sur une période de cinq ans?

Le président: Eh bien, je ne vois pas pourquoi, parce que vous avez les moyens d'avoir une structure interne dans votre organisation, vous devriez échapper à l'impôt. Dites-moi pourquoi, si vous êtes propriétaire de cette structure, l'usage que vous en faites ne doit pas être taxé?

M. Campbell: Monsieur le président, il y a trois conditions essentielles: il faut posséder, il faut vendre et il faut consommer. Si vous ne faites que posséder et consommer, vous n'êtes pas taxés. Je pourrais vous parler de certains utilisateurs très

[Text]

some very large users in Canada—the banks would be a case in point—who could own a system and use that system in direct competition with ours and not be subject to tax.

The Chairman: What would they have to do? Would they have to lease from a private—

Mr. Campbell: Either buy the facilities, lease them from me or build them themselves.

The Chairman: Build a microwave system across Canada?

Mr. Campbell: Well, think of building between two buildings in a large community; just wire the buildings between each other. It can be as simple as that. You could literally go across the country. You can rent channels, facilities—

Senator Roblin: Use a satellite.

Mr. Campbell: Satellites; the technology is there.

What is more interesting, if I may diverge for a second, is that when you have carriers, particularly like Bell Canada, that sell to people, they are taxable. If you take a large group such as the Canadian Manufacturers' Association or the Canadian Bankers' Association, it is not beyond the realm of reality that they could do it on behalf of their members. So that you have the technology now. You bring it in, build the chip facility; and not only use it for an individual bank, but also for other banks.

The Chairman: Do you not control the outlet, though?

Mr. Campbell: No; if I just gave him the underlying facilities he could do with it as he pleased.

The Chairman: No, but you can go to the regulatory authority and say, "I will not connect."

Mr. Bray: It is all subject to sharing in resale and definitions, there is no question about that. It is subject to that, subject to enhanced services, but—

The Chairman: But if the Canadian Bankers' Association were involved they would have to charge the Royal Bank so much and the Bank of Montreal so much. Surely to goodness they are selling a service and will be subject to the same kind of imposition of tax as you or CNCP.

Mr. Bray: Rather than starting to get into a consortium where you have all kinds of other decisions that have to be made relative to sharing resale enhanced service, Mr. Campbell's comment, when applied to a single organization, is fairly germane because he is saying that—

The Chairman: Well, give me one that would be big enough to do that. I am trying to think of one.

Mr. Bray: Pick any bank.

The Chairman: Any bank?

Mr. Bray: Pick any large department store.

The Chairman: The largest bank in Canada is the Royal, and I cannot see them putting up their own network.

Mr. Bray: Suffice it to say that there is a large bank—which shall remain nameless, and which is not the bank that you just

[Traduction]

importants au Canada—les banques par exemple—qui possèdent un système, structure analogue, l'utilisent directement en concurrence avec les nôtres, et ne sont pas assujettis à l'impôt.

Le président: Pourquoi devraient-ils l'être? Devraient-ils le louer auprès d'une entreprise privée?

M. Campbell: Ils devraient acheter des installations, nous en prendre en location ou en construire eux-mêmes.

Le président: Construire un réseau à micro-ondes à travers le Canada?

M. Campbell: Dans une grande ville, relier deux immeubles peut consister à les joindre entre eux par des fils. Ce n'est pas plus compliqué que cela. Vous pouvez couvrir le pays de cette manière. Il est possible de louer des canaux, des installations...

Le sénateur Roblin: Un satellite.

M. Campbell: ... des satellites, la technologie existe.

Si vous me permettez une digression, c'est plus intéressant quand une entreprise de télécommunication comme Bell Canada, vend des services; ils sont imposables. Dans le cas des grandes associations, par exemple celle des manufacturiers ou celle des banquiers, il est fort possible qu'elles puissent s'organiser elles-mêmes au nom de leurs membres. Car la technologie est disponible. Vous l'achetez, construisez les installations qui servent non pour une seule banque mais aussi pour d'autres.

Le président: Ne contrôlez-vous pas les débouchés alors?

M. Campbell: Non; si je livre à l'acquéreur les installations, il pourra faire ce qu'il lui plaît.

Le président: Cependant, vous pouvez déclarer à l'organisme de réglementation que vous refusez de la brancher.

M. Bray: Bien sûr, tout cela est conditionnel à des définitions et à des partages dans la revente. Ce sont là des conditions qui peuvent porter sur les services perfectionnés, mais...

Le président: Mais si l'association des banquiers s'en mêlait, il lui faudrait imputer des frais à la Banque Royale et à la Banque de Montréal. Parce qu'il s'agirait d'un service, ce dernier serait taxé comme vous l'êtes ou encore le CNCP ou...

M. Bray: Au lieu de former un consortium qui exige toutes sortes de décisions concernant le partage de la revente, le service perfectionné, ce que M. Campbell a dit est assez juste quand on l'applique à un seul organisme, car il a dit que...

Le président: Pouvez-vous m'en indiquer un qui serait assez important. J'essaie d'en trouver un.

M. Bray: N'importe quelle banque.

Le président: N'importe quelle banque?

M. Bray: N'importe quel grand magasin.

Le président: La plus grosse banque canadienne c'est la Royale et je doute qu'elle mette sur pied son propre réseau.

M. Bray: Disons qu'il existe une banque importante—dont je vais taire le nom mais qui n'est pas celle que vous avez mentionnée—qui fait mieux que d'exploiter un réseau privé.

[Text]

happened to mention—that is beyond the point of entertaining a private network.

The Chairman: But they would have to lease it.

Mr. Bray: Not necessarily.

The Chairman: They would build it?

Mr. Bray: Yes.

The Chairman: How much does it cost to build a microwave system across Canada?

Mr. Bray: Well, it may not be microwave; it may be many forms of communications technology.

As you are probably well aware, there are companies who have now utilized satellite earth stations and connected with Telesat, because Telesat is no longer just the carrier's carrier but is now capable of leasing and selling directly to the end user.

The Chairman: Yes.

Mr. Bray: So that now opens up a whole field of "competition" which gets back to the other issue we talked about before. That, essentially, is what Mr. Campbell is alluding to—not a consortium, but individual companies.

The Chairman: Did you discuss the "own use" issue with officials and the possibilities of competition and all of that?

Mr. Bray: Yes.

The Chairman: And they listened to you attentively?

Mr. Campbell: Yes; I would say that they listened very attentively to us.

Mr. Bray: Yes.

Senator Buckwold: They always do.

The Chairman: No, they sometimes do not listen at all.

We have the points of concern that you have raised. We take it that overall you are in favour of the thrust and the reduction of rates; overall you are unhappy about not having the second tier along with the first tier; and overall you have some specific concerns.

Mr. Bray: Exactly. We appreciate the opportunity that you have given us to comment on those three specific areas. Your questions have been logical and well directed. Thank you very much.

The Chairman: Thank you for helping us, because we have a bit of a job on our hands.

Mr. Bray: We have a follow-up item for you, Mr. Chairman, and we will pursue that and get you some information.

The Chairman: Yes, if you can.

Mr. Bray: Thank you.

The Chairman: Thank you, indeed.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le président: Mais il lui faut louer les installations.

M. Bray: Pas nécessairement.

Le président: Elle l'a donc bâti?

M. Bray: Oui.

Le président: Combien coûte la mise en place d'un système à micro-ondes à travers le Canada?

M. Bray: Il ne s'agit peut-être pas de micro-ondes; le réseau peut emprunter toutes sortes de techniques de communication.

Comme vous le savez sans doute, des entreprises qui utilisent des stations terrestres de satellite sont reliées avec Telesat, car Telesat n'est plus seulement un grossiste en télécommunication. Elle est maintenant en mesure de louer et de vendre directement à l'utilisateur.

Le président: Oui.

M. Bray: Ainsi, nous sommes devant un nouveau domaine où s'exerce la concurrence ce qui nous ramène à l'autre question dont nous parlions tout à l'heure. C'est ce à quoi M. Campbell fait allusion, pas un consortium, mais des entreprises individuelles.

Le président: Avez-vous parlé de cette question d'utilisation privée avec des fonctionnaires ainsi que de la possibilité de concurrence et tout cela?

M. Bray: Oui.

Le président: ... et on vous a écouté attentivement?

M. Campbell: Oui, je peux dire qu'ils nous ont écoutés attentivement.

M. Bray: C'est vrai.

Le sénateur Buckwold: C'est toujours ce qu'ils font.

Le président: Non, il leur arrive de refuser d'écouter.

Nous connaissons vos préoccupations. D'une façon générale, vous êtes en faveur de la proposition et de la réduction des tarifs; dans l'ensemble, vous déplorez de ne pas pouvoir partager à la fois le deuxième et le premier volet; et vous avez aussi des intérêts bien spécifiques.

M. Bray: C'est exact. Nous apprécions l'occasion que vous nous avez donnée de vous les exposer. Vos questions ont été justes et pertinentes. Merci beaucoup.

Le président: Merci de nous avoir éclairés, car nous avons bien du travail sur les bras.

M. Bray: Nous avons pris un engagement, monsieur le président, nous allons faire notre possible pour vous fournir l'information demandée.

Le président: Oui, si c'était possible.

M. Bray: Je vous remercie.

Le président: C'est moi qui vous remercie.

La séance est levée.

3:00 p.m.

From the Canadian Co-operative Credit Society:

Mr. Gary Rogers, Taxation Advisor;
Mr. Warren Hanstead, Director; General Manager,
National Defence Credit Union;
Mr. Albert F. Chambers, Director, Government Affairs.

4:00 p.m.

From the National Anti-Poverty Organization:

Ms. Havi Echenberg, Executive Director.

5:00 p.m.

From Bell Canada:

Mr. Gary Bray, Vice-President, Government and Regulatory Affairs;
Mr. Dale Orr, Chief Economist;
Mr. Saleem Hasan, Assistant Vice-President, Taxation and Depreciation;
Mr. Charles Campbell, Director, Commodity and Property Taxes.

15 heures

De la Société canadienne de crédit coopératif:

M. Gary Rogers, conseiller en fiscalité;
M. Warren Hanstead, directeur; directeur général, Caisse d'économie de la Défense nationale Ltée;
M. Albert F. Chambers, directeur, Affaires gouvernementales.

16 heures

De l'Organisation nationale anti-pauvreté:

M^{me} Havi Echenberg, directrice générale.

17 heures

De Bell Canada:

M. Gary Bray, vice-président, Affaires gouvernementales et questions de réglementation;
M. Dale Orr, économiste en chef;
M. Saleem Hasan, vice-président adjoint, Taxes, charges fiscales et résultats financiers;
M. Charles Campbell, chef divisionnaire à la taxe, à la consommation et aux impôts fonciers.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

11:30 a.m.

From the Canadian Bankers' Association:

Mr. Andrew G. Kenyon, Chairman, Taxation Committee;
Senior Vice-President, Canadian Imperial Bank of Commerce;
Mr. David L. Burn, Member, Taxation Committee; Vice-
President, Taxation, Bank of Montreal;
Mr. Richard Barnowski, Assistant Director, Financial
Affairs.

2:00 p.m.

From the Canadian Restaurant and Foodservices Association:

Mr. William Frank, President; Vice-President, Operations,
Edwards Fine Food Ltd.;
Mr. Timothy Whitehead, Director; General Manager,
Ottawa Westin Hotel;
Mr. Douglas Needham, Executive Vice-President and Chief
Operating Officer.

(Continued on previous page)

11 h 30

De l'Association des banquiers canadiens:

M. Andrew G. Kenyon, président, Comité de la fiscalité;
premier vice-président, Fiscalité, Banque canadienne
Impériale de Commerce;
M. David L. Burn, membre du Comité de la fiscalité; vice-
président, Fiscalité, Banque de Montréal;
M. Richard Barnowski, directeur adjoint, Affaires financiè-
res.

14 heures

De l'Association canadienne des restaurateurs et des services de l'alimentation:

M. William Frank, président; vice-président, Opérations,
«Edwards Fine Food Ltd.»;
M. Timothy Whitehead, directeur; directeur général, Hôtel
Westin d'Ottawa;
M. Douglas Needham, vice-président exécutif et chef des
opérations.

(Suite à la page précédente)



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chairman:
The Honourable IAN SINCLAIR

Président:
L'honorable IAN SINCLAIR

Tuesday, November 17, 1987

Le mardi 17 novembre 1987

Issue No. 43
Seventh Proceedings on:

Tax Reform in Canada

Fascicule n° 43
Septième fascicule concernant:

Réforme fiscale au Canada

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Ian Sinclair, *Chairman*

The Honourable Senators:

Anderson	Marshall, P.C.
Barrow	*Murray, P.C. (or Doody)
Buckwold	Olson, P.C.
Cogger	Perrault, P.C.
Flynn, P.C.	Riel, P.C.
Kelly	Roblin, P.C.
*MacEachen, P.C.	Sinclair
(or Frith)	

**Ex officio Members*

(Quorum 4)

Changes in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Olson substituted for that of the Honourable Senator Côtteau. (*November 17, 1987*)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Ian Sinclair

Les honorables sénateurs:

Anderson	Marshall, c.p.
Barrow	*Murray, c.p. (ou Doody)
Buckwold	Olson, c.p.
Cogger	Perrault, c.p.
Flynn, c.p.	Riel, c.p.
Kelly	Roblin, c.p.
*MacEachen, c.p.	Sinclair
(ou Frith)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Olson substitué à celui de l'honorable sénateur Côtteau. (*le 17 novembre 1987*)

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, May 26, 1987:

“The Honourable Senator Sinclair moved, seconded by the Honourable Senator van Roggen:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to study and report upon tax reform in Canada, or any matter relating thereto; and

That the Committee submit its report no later than 29th February 1988.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, June 23, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Sinclair moved, seconded by the Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*):

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce which was authorized by the Senate on 26th May, 1987, to study and report upon tax reform in Canada, or any matter relating thereto, be further authorized to examine and consider the documents tabled in the Senate on 22nd June, 1987, relating to tax reform 1987 (Sessional Paper No. 332-402).

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 26 mai 1987:

«L'honorable sénateur Sinclair propose, appuyé par l'honorable sénateur van Roggen,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la réforme fiscale au Canada, ou toute question s'y rattachant; et

Que le Comité fasse rapport au plus tard le 29 février 1988.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 23 juin 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Sinclair propose, appuyé par l'honorable sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*),

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, autorisé par le Sénat le 26 mai 1987, à étudier la réforme fiscale au Canada, ou toute question s'y rattachant, soit de plus autorisé à étudier les documents sur la réforme fiscale 1987, déposés au Sénat le 22 juin 1987 (document parlementaire n° 332-402).

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 17, 1987
(76)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 9:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Ian Sinclair, presiding.

Members of the Committee présent: The Honourable Senators Anderson, Buckwold, Côtteau, Perrault, Riel, Roblin, and Sinclair. (7)

In attendance: From the Robarts Centre for Canadian Studies, York University: Prof. Thomas J. Courchene. *From Drache, Rotenberg:* Mr. Arthur B.C. Drache, Q.C. *From the Library of Parliament, Research Branch:* Mr. Basil Zafiriou, Senior Analyst; Mr. Anthony Chapman, Research Officer, Economics Division.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Tax Executives Institute, Inc.:

Mr. Thomas M. Nee, President; Vice President, Taxes, American Home Products Corp.;
Mr. D. John Nichol, Vice President, Region I (Canada); Director, Ad Valorem Tax, Petro-Canada Inc.;
Mr. Michel Dell'Aniello, Chairman, Canadian Income Tax Committee; Director of Taxation, Joseph E. Seagram & Sons, Limited;
Mr. James Hutchison, Chairman, Canadian Commodity Tax Committee; Director, Taxes, IBM Canada Limited;
Mr. Timothy J. McCormally, Tax Counsel.

From the National Action Committee on the Status of Women:

Ms. Louise Dulude, President.

From the Business Council on National Issues:

Mr. Thomas P. d'Aquino, President and Chief Executive Officer;
Mr. G. R. Heffernan, President and Chief Executive Officer, Co-Steel Inc.;
Mr. J. H. Smith, President and Chief Executive Officer, Domtar Inc.;
Mr. T. Rutley, Director of Research.

From the Commercial Travellers' Association:

Mr. T. J. Ruffell, General Manager.

From the One-Voice—Seniors Network (Canada) Inc.:

Mrs. Margaret Chown, Vice President, Board of Directors;
Mrs. Jean Woodsworth, Secretary, Board of Directors;
Mr. Ivan Hale, National Secretary;
Mr. Richard Shillington, Consultant;
Mr. Andrew Aitkens, Research Consultant.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 17 NOVEMBRE 1987
(76)

[Texte]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 heures sous la présidence de l'honorable sénateur Ian Sinclair (*président*).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Anderson, Buckwold, Côtteau, Perrault, Riel, Roblin, et Sinclair. (7)

Également présents: Du Robarts Centre for Canadian Studies, Université York: Le P^r Thomas J. Courchene. *De Drache, Rotenberg:* Mr. Arthur B.C. Drache, c.r. *De la Bibliothèque du Parlement, Service de recherche:* M. Basil Zafiriou, analyste principal; M. Anthony Chapman, attaché de recherche, Division de l'économie.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

Du «Tax Executives Institute, Inc.»:

M. Thomas M. Nee, président; vice-président, Taxes, «American Home Products Corp.»;
M. D. John Nichol, vice président, Région I (Canada); directeur, «Ad Valorem Tax», Petro-Canada inc.;
M. Michel Dell'Aniello, président, «Canadian Income Tax Committee»; directeur, Fiscalité, Joseph E. Seagram & Fils, limitée;
M. James Hutchison, président, «Canadian Commodity Tax Committee»; directeur, Taxes, IBM Canada limitée;
M. Timothy J. McCormally, conseiller en impôt.

Du Comité canadien d'action sur le statut de la femme:

M^{me} Louise Dulude, présidente.

Du Conseil canadien des chefs d'entreprise:

M. Thomas P. d'Aquino, président et chef de la direction;
M. G. R. Heffernan, président et chef de la direction «Co-Steel Inc.»;
M. J. H. Smith, président et chef de la direction, Domtar inc.;
M. T. Rutley, directeur de la recherche.

De l'Association des voyageurs de commerce du Canada:

M. T. J. Ruffell, directeur général.

De La Voix—Le Réseau des aînés:

M^{me} Margaret Chown, vice-présidente, Conseil d'administration;
M^{me} Jean Woodsworth, secrétaire, Conseil d'administration;
M. Ivan Hale, secrétaire national;
M. Richard Shillington, conseiller.
M. Andrew Aitkens, conseiller de la recherche.

From the Federation of Automobile Dealers Association of Canada:

Mr. Donald Megaffin, President;

Mr. Ken Graydon, Executive Vice President;

Mr. Donald Beach, C.A., Tax Consultant, Coopers & Lybrand Consulting Group;

Mr. J. William McKinnon, Q.C., Director, Government Relations.

The Committee, in compliance with the Orders of Reference dated 26th May, 1987 and 23rd June, 1987, resumed consideration of the study on tax reform in Canada, or any matter relating thereto.

The witnesses from the Tax Executives Institute made a statement and answered questions.

It was—

Agreed, that the following be filed as exhibits with the Clerk of the Committee:

“Preliminary Comments of Tax Executives Institute, Inc. on Canadian Tax Reform Proposals”, August 19, 1987 (12 pages—English only) (Exhibit BTC-RRR);

“Comments of Tax Executives Institute, Inc. on Canadian Tax Reform Proposals submitted to the Department of Finance”, October 12, 1987 (94 pages—English only) (Exhibit BTC C-SSS).

The witness from the National Action Committee on the Status of Women made a statement and answered questions.

It was—

Agreed, that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

“Brief on Tax Reform by the National Action Committee on the Status of Women”, September 1987 (32 pages—English only) (Exhibit BTC-TTT).

The witnesses from the Business Council on National Issues made a statement and answered questions.

It was—

Agreed, that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

“Taxation Reform 1987—A Response to the Federal Government White Paper by the Business Council on National Issues”, September 1987 (43 pages—English only) (Exhibit BTC-UUU).

The witness from the Commercial Travellers' Association made a statement and answered questions.

It was—

Agreed, that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

“Submission to Standing Committee on Finance and Economic Affairs by the Commercial Travellers' Association of Canada concerning the White Paper on Tax Reform” (20 pages English—16 pages French) (Exhibit BTC-VVV).

The witnesses from the One-Voice—Seniors Network (Canada) Inc. made a statement and answered questions.

It was—

Agreed, that the following be filed as exhibits with the Clerk of the Committee:

De la «Federation of Automobile Dealers Association of Canada»:

M. Donald Megaffin, président;

M. Ken Graydon, vice président exécutif;

M. Donald Beach, C.A., conseiller en impôt; Groupe conseil Coopers & Lybrand;

M^{re} J. William McKinnon, c.r., directeur, Affaires gouvernementales.

Conformément à son ordre de renvoi du 26 mai 1987 et du 23 juin 1987, le Comité reprend l'étude de la réforme fiscale au Canada, ou de toute question s'y rattachant.

Les témoins du *Tax Executives Institute, Inc.* font une déclaration et répondent aux questions.

Il est *convenu* que les documents suivants soient déposés comme pièces auprès du greffier du Comité:

«Preliminary Comments of Tax Executives Institute, Inc. on Canadian Tax Reform Proposals», le 19 août 1987 (12 pages—anglais seulement) (pièce BTC-RRR);

«Comments of Tax Executives Institute, Inc. on Canadian Tax Reform Proposals submitted to the Department of Finance», le 12 octobre 1987 (94 pages—anglais seulement) (pièce BTC-SSS).

Le témoin du Comité canadien d'action sur le statut de la femme fait une déclaration et répond aux questions.

Il est *convenu* que les documents suivants soient déposés comme pièces auprès du greffier du Comité:

«Brief on Tax Reform by the National Action Committee on the Status of Women», septembre 1987 (32 pages—anglais seulement) (pièce BTC-TTT).

Les témoins du Conseil canadien des chefs d'entreprises font une déclaration et répondent aux questions.

Il est *convenu* que les documents suivants soient déposés comme pièces auprès du greffier du Comité:

«Taxation Reform 1987—A Response to the Federal Government White Paper by the Business Council on National Issues», septembre 1987 (43 pages—anglais seulement) (pièce BTC-UUU).

Le témoin de l'Association des voyageurs de commerce du Canada fait une déclaration et répond aux questions.

Il est *convenu* que le document suivant soit déposé comme pièce auprès du greffier du Comité:

«Mémoire présenté au Comité permanent des finances et des affaires économiques par l'Association des voyageurs de commerce du Canada concernant le Livre blanc sur la réforme fiscale» (20 pages en anglais—16 pages en français) (pièce BTC-VVV).

Les témoins de la Voix—Le Réseau des Aînés au Canada font une déclaration et répondent aux questions.

Il est *convenu* que les documents suivants soient déposés comme pièces auprès du greffier du Comité:

"One Voice—The Canadian Seniors Network—Response to the White Paper on Tax Reform", summer 1987 (31 pages English—52 pages French) (Exhibit BTC-WWW);

"One Voice—The Canadian Seniors Network—Speaking with Seniors—Speaking for Seniors", July 1987, Volume 1, Number 1 (6 pages English—6 pages French) (Exhibit BTC-XXX);

One Voice—Seniors Network (Canada) Inc., "Letter to the Editor re: Federal Tax Reform", August 31, 1987 (1 page—English and French) (Exhibit BTC-YYY);

One Voice—Seniors Network (Canada) Inc., News Release dated June 20, 1987 (2 pages English and French) (Exhibit BTC-ZZZ);

One Voice—Seniors Network (Canada) Inc., Press Release dated August 31, 1987 (1 page—English and French) (Exhibit BTC-AAAA);

List of organizations supporting One Voice's brief on the White Paper on Tax Reform and attached letters (6 pages—English and French) (Exhibit BTC-BBBB).

The witnesses from the Federation of Automobile Dealers Association of Canada made a statement and answered questions.

It was—

Agreed, that the following be filed as exhibits with the Clerk of the Committee:

"Assessment of the impact of the June 18, 1987 federal tax proposals on Automobile Dealers—Executive Summary" (5 pages English—5 pages French) (Exhibit BTC-CCCC);

"Assessment of the impact of the June 18, 1987 federal tax proposals on Automobile Dealers" August 19, 1987 (24 pages English—27 pages French) (Exhibit BTC-DDDD).

At 12:27 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST

«La Voix—Le Réseau des Aînés au Canada—Réponse au Livre blanc sur la réforme fiscale», été 1987 (31 pages en anglais—52 pages en français) (pièce BTC-WWW);

«La Voix—Le Réseau des Aînés au Canada—Parler pour les Aînés», juillet 1987, volume 1, n° 1 (6 pages en anglais—6 pages en français) (pièce BTC-XXX);

La Voix—Le Réseau des Aînés au Canada, «Lettre au rédacteur ou à la rédactrice en chef. Objet: «La réforme fiscale fédérale», le 31 août 1987 (1 page en anglais—1 page en français) (pièce BTC-YYY);

La Voix—Le Réseau des Aînés au Canada, Communiqué de presse du 20 juin 1987 (2 pages en anglais et en français) (pièce BTC-ZZZ);

La Voix—Le Réseau des Aînés au Canada, Communiqué de presse du 31 août 1987 (1 page en anglais et en français) (pièce BTC-AAAA);

Liste des organismes appuyant le mémoire de La Voix concernant le Livre blanc sur la réforme fiscale et lettres jointes (6 pages—en anglais et en français) (pièce BTC-BBBB).

Les témoins de la *Federation of Automobile Dealers Association of Canada* font une déclaration et répondent aux questions.

Il est *convenu* que les documents suivants soient déposés comme pièces auprès du greffier du Comité:

«Évaluation des répercussions des propositions fédérales de réforme fiscale soumises le 18 juin 1987 sur les concessionnaires d'automobiles—Résumé» (5 pages en anglais et 5 pages en français) (pièce BTC-CCCC);

«Évaluation des répercussions des propositions fédérales de réforme fiscale soumises le 18 juin 1987 sur les concessionnaires d'automobiles, 19 août 1987 (24 pages en anglais—27 pages en français) (pièce BTC-DDDD).

A 12 h 27, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Timothy Ross Wilson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, November 17, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 9 a.m. to consider tax reform in Canada.

Senator Ian Sinclair (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, continuing with our study of the white paper on tax reform in Canada, our first group of witnesses this morning is from the Tax Executives Institute. I believe Mr. Nee will be the spokesman.

Mr. Nee, would you be kind enough to put the names of your colleagues on the record, and give us their backgrounds as well as your own.

Mr. Thomas M. Nee, President, Tax Executives Institute: Vice-President, Taxes, American Home Products Corp.: Good morning, Mr. Chairman. My name is Thomas M. Nee, and I am the Vice-President of Taxes for American Home Products Corp., which is headquartered in New York but which has significant sales and operations within Canada. I appear before you today in my capacity as International President of Tax Executives Institute, which is the principal association of corporate tax executives in North America. We appreciate this opportunity to present the institute's views on the government's tax reform proposals.

I am accompanied by Mr. D. John Nichol, Vice-President, Region I (Canada); Director, *Ad Valorem* Tax, Petro-Canada Inc., Mr. Michel Dell'Aniello, Chairman, Canadian Income Tax Committee, Director of Taxation, Joseph E. Seagram & Sons, Limited; Mr. James Hutchison, Chairman, Canadian Commodity Tax Committee; Director, Taxes, IBM Canada Limited; and Mr. Timothy J. McCormally, Tax Counsel, who is based in Washington. Together we will try to respond to your comments and concerns about the Institute's position on the government's tax reform proposals.

TEI is an organization of more than 4,000 professionals who are responsible in an executive, administrative or managerial capacity for the tax affairs of the corporations and other businesses by which they are employed. Our members represent almost 2,000 of the leading corporations in Canada and the United States. Canadians make up approximately 10 per cent of TEI's membership with our Canadian members belonging to chapters in Calgary, Montreal, Toronto and Vancouver, which together make up one of our nine geographic regions. In addition, a substantial number of our members, including myself, work for companies with significant Canadian operations.

In August, TEI filed comments with the committee that outlined our basic concerns with the government's tax reform proposals, and last month we filed a detailed brief with the

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 17 novembre 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 9 heures pour étudier la réforme fiscale au Canada.

Le sénateur Ian Sinclair (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, poursuivons notre étude du Livre blanc sur la réforme fiscale au Canada. Notre premier groupe de témoins représente le Tax Executives Institute (TEI). Je crois que M. Nee va parler en leur nom.

Auriez-vous l'obligeance M. Nee, de nous présenter vos collègues et de nous indiquer leurs antécédents professionnels de même que les vôtres.

M. Thomas M. Nee, président, Tax Executives Institute: vice-président, Impôts, American Home Products Corporation: Bonjour, monsieur le président. Mon nom est Thomas M. Nee et je suis vice-président de la section Impôts de l'American Home Products Corporation. Le siège social de cette société se trouve à New York, mais ses ventes et ses opérations au Canada sont importantes.

Je comparais devant vous aujourd'hui en ma qualité de président international du Tax Executives Institute, la principale association de cadres chargés des affaires fiscales des sociétés en Amérique du Nord. Nous sommes heureux de pouvoir présenter les opinions du TEI sur les propositions de réforme fiscale du gouvernement. Je suis accompagné de M. D. John Nichol, vice-président, Région I (Canada); directeur, Impôt sur la valeur, Petro-Canada Inc.; de M. Michel Dell'Aniello, président, Comité canadien de l'impôt sur le revenu, directeur de l'Impôt, Joseph E. Seagram & Sons Limited; de M. James Hutchison, président, Comité canadien de la taxe à la consommation; directeur, Impôts, IBM Canada Limitée; et de M. Timothy J. McCormally, conseiller fiscal de Washington. Nous allons ensemble essayer de répondre à vos commentaires et préoccupations concernant la position du TEI sur les propositions de réforme fiscale du gouvernement.

Le TEI est un organisme comptant plus de 4 000 membres chargés de fonctions exécutives, administratives ou de gestion relatives aux affaires fiscales des sociétés et d'autres entreprises pour lesquelles ils travaillent. Nos membres représentent près des 2 000 plus importantes sociétés canadiennes et américaines. Le TEI compte environ 10 p. 100 de ses membres au Canada, à Calgary, à Montréal, à Toronto et à Vancouver, qui constitue l'une de nos neuf régions géographiques. Par ailleurs, bon nombre de nos membres, dont moi-même, travaillent pour des entreprises ayant d'importantes opérations au Canada.

En août, le TEI a fait connaître au Comité ses principales préoccupations relatives aux propositions de réforme fiscale du gouvernement et le mois dernier il a déposé un mémoire appro-

[Text]

Department of Finance that touched on many of the technical details of the proposals. We have met with department officials on a number of occasions and hope that the consultative processes will continue.

Before turning to our specific comments, I wish to stress that, historically, the institute has been concerned with issues of tax policy and administration. We are dedicated to working with government agencies in Ottawa and Washington as well as in the provinces and the states to reduce the costs and burdens of tax compliance and administration to our common benefit.

Among TEI's principal objectives are the gathering and dissemination of information on tax issues of wide concern, and the development of responsible positions that reflect not only the diversity and professional training of our members, but also an appreciation for the practical aspects of tax administration and business decisions. In addition, we strongly believe that tax legislation should be fully consistent with the goals of economic growth, clarity and international competitiveness. We believe that the Tax Executives Institute is uniquely qualified to comment on tax legislative and regulatory matters because of the diversity of our membership, which is drawn across industry lines from service industries, manufacturing, natural resources and other industries.

At this time I ask Mr. John Nichol to summarize briefly a few of our major comments before proceeding to questions and answers.

The Chairman: Thank you.

Mr. D. John Nichol, Vice-President, Region I (Canada), Tax Executives Institute: Director, *Ad Valorem* Tax, Petro-Canada Inc.: Mr. Chairman, we have enumerated a number of concerns, but we have five major areas of concern that I would like to touch on briefly.

The first is in respect to the manufacturing and development sector of Canada. We believe that there would be a serious, detrimental impact from the proposed changes to the capital cost allowance both with respect to the rate structure as well as from the proposed "put in use" rules. We also believe that there will be a considerable, detrimental impact from the restrictive investment tax credit proposals.

Our second area of concern is with the limitations proposed in respect to business expenses: meals, entertainment and automobiles. The measures proposed are not targeted measures. We believe that they will be ineffective in curbing the abuse that is there, while at the same time they will result in considerable compliance complexity for taxpayers.

Our third area of concern is the proposed period for amortizing the expense of issuing debt securities, particularly in contrast to the proposal for equity securities. We believe that there should be a parallel, in terms of the amortization period for debt issuance, with that of equities.

[Traduction]

fondi au ministère des Finances qui porte sur nombre des détails de forme des propositions. Nous avons rencontré des hauts fonctionnaires du ministère à plusieurs reprises et espérons que ces consultations vont se poursuivre.

Avant de vous expliquer en détail nos commentaires, je voudrais souligner que le TEI se préoccupe, depuis sa création, de questions d'administration et de politique fiscales. Nous nous attachons à travailler avec les organismes gouvernementaux d'Ottawa et de Washington, de même que des provinces et des États, afin de réduire les coûts administratifs et fiscaux à la satisfaction de tous.

Le TEI a pour principaux objectifs de recueillir et de diffuser l'information sur les questions fiscales d'intérêt général et d'établir des positions reflétant non seulement la diversité et la formation professionnelle de nos membres, mais également une évaluation des aspects pratiques de l'administration et des décisions d'affaires d'ordre fiscal. De plus, nous croyons fermement que la législation fiscale devrait être tout à fait compatible aux objectifs de croissance économique, de clarté et de compétitivité internationale. Selon nous, le Tax Executives Institute est particulièrement qualifié pour commenter des questions relevant de la réglementation et de la législation fiscales, en raison de la diversité de ses membres qui proviennent de tous les secteurs de l'industrie, que ce soit, entre autres, des secteurs des services, de la fabrication et des ressources naturelles.

Je voudrais maintenant demander à M. John Nichol de faire un bref résumé de certains de nos principaux commentaires après quoi nous répondrons aux questions.

Le président: Je vous remercie.

M. D. John Nichol, vice-président, Région I (Canada), Tax Executives Institute: directeur, Impôt sur la valeur, Petro-Canada Inc.: Monsieur le président, nous avons énuméré un certain nombre de points qui nous préoccupent et je voudrais aborder cinq d'entre eux.

Le premier a trait au secteur de la fabrication et du développement du Canada. Selon nous, les changements proposés à la déduction pour amortissement, en ce qui concerne à la fois le taux des déductions et la règle de mise en service, auraient de graves conséquences, tout comme celui qui vise à limiter le crédit d'impôt à l'investissement.

Le deuxième point qui nous préoccupe est celui des restrictions proposées au titre des frais d'entreprise comme les dépenses de repas, de représentation et d'utilisation d'une automobile. Ces propositions ne sont pas les mesures escomptées. Selon nous, elles ne parviendront pas à prévenir les abus, mais constitueront des dispositions fort complexes à respecter pour les contribuables.

Le troisième point qui nous préoccupe concerne la période d'amortissement proposée pour les dépenses d'émission de titres de créances, plus particulièrement par opposition à celle qui s'applique aux titres de participation. À notre avis, les dépenses d'émission de titres de créances devraient être amorties sur une période équivalente à celle prévue pour les titres de participation.

[Text]

Our fourth area, and one that we have considerable concern with, is the proposed general anti-avoidance rules. In a self-compliance system the draft legislation that is proposed is entirely inappropriate and certainly does not parallel the stated intent of the white paper. While we certainly agree with that intent, we do not believe that the general anti-avoidance rules proposed will be effective in that regard.

The last item that we would like to touch on is the proposed interim sales tax measures, the accelerated payments, the telecommunications tax and the related marketing company rules. They impose an undue financial burden on the taxpayers of Canada in a way which is contrary to the long-term proposals for sales tax reform.

An overriding concern of ours as well is that we have stability in the tax system. We have been fortunate, in contrast to the United States where they have had a lack of stability, that in the past we have had reasonable stability in our tax system. We hope that as a result of the tax reform process we will continue to have that. That is all that I have to say at this time, Mr. Chairman.

The Chairman: I noticed in one of your briefs—and you have not mentioned it today—that you spoke about consolidated returns. That issue was raised at one time by departmental officials and was then dropped. I think you said that Canada was one of the few countries—if I remember what you said correctly—with modern taxes that did not provide for consolidated tax return. You have not mentioned that as a concern today. Is it not that important to you?

Mr. Michel Dell'Aniello, Chairman, Canadian Income Tax Committee, Tax Executives Institute and Director of Taxation, Joseph E. Seagram & Sons, Limited: Mr. Chairman, the Tax Executives Institute, with respect to the Canadian portion of the institute, has maintained over the years that we do not really want tax consolidation in the sense that they have it in the United States. The reason for that—and I suppose our American colleagues here can vouch for this—is that it is complicated to such an extent that it is often not workable. What we have maintained, however, is what was put in draft legislation a few years ago namely, a loss transfer.

I believe that, if you look at our brief, on page 71 we make reference to corporate loss transfers.

The Chairman: On page 71?

Mr. Dell'Aniello: On page 71 of our brief, that is right.

TEI has been pushing for the corporate loss transfer, but this died on the order paper. The Department of Finance pushed it, but somehow hit a brick wall with respect to the province. In our discussions with officials from the department, that item is on the backburner and will most likely be brought up again after tax reform. Our position is that it should be brought up as part of tax reform because it is an important piece of legislation and would considerably help a multitude of corporations to enable them to do better tax planning.

[Traduction]

Le quatrième point que je veux aborder nous préoccupe énormément: il s'agit de la règle générale anti-évitement. Dans un régime d'auto-observation de la loi, la mesure proposée n'est absolument pas appropriée et ne correspond certainement pas à l'objectif que vise le Livre blanc. Bien que nous soyons d'accord avec cet objectif, nous ne croyons pas que la règle générale d'anti-évitement proposée permette de l'atteindre.

Le dernier point que nous voudrions aborder porte sur les mesures provisoires relatives à la taxe de vente, comme celles visant à avancer la date des remises de taxe, à appliquer la taxe de vente sur les services de télécommunications et à en étendre l'application aux sociétés de commercialisation liées. Elles imposent un fardeau financier excessif au contribuable du Canada et vont à l'encontre des propositions à long terme de la réforme de la taxe de vente.

Nous cherchons également à avoir un régime fiscal qui offre une certaine stabilité. Nous avons eu de la chance à cet égard, contrairement aux États-Unis, où le régime fiscal manque de stabilité. Nous espérons que la réforme fiscale va nous permettre de préserver cette stabilité. C'est tout ce que j'avais à dire, monsieur le président.

Le président: J'ai remarqué dans vos mémoires—et vous n'en avez pas parlé aujourd'hui—que vous faites allusion à des déclarations collectives. Des hauts fonctionnaires du ministère ont à un moment donné soulevé ce point, puis l'ont laissé tomber. Je crois vous avoir entendu dire que le Canada est l'un des rares pays—si je me rappelle bien ce que vous avez dit—qui ne prévoit pas de déclarations collectives d'impôt. Vous n'en avez pas parlé aujourd'hui. Ce point n'est-il pas important pour vous?

M. Michel Dell'Aniello, président, Comité canadien de l'impôt sur le revenu, Tax Executives Institute: directeur de l'Impôt, Joseph E. Seagram & Sons Limited: Monsieur le président, la section canadienne du Tax Executives Institute soutient depuis des années que nous ne voulons pas que le principe de consolidation fiscale soit calqué sur celui des États-Unis. Nous expliquons cela par le fait—et je présume que nos collègues américains qui sont ici pourraient en témoigner—que c'est un système complexe et souvent impossible à mettre en œuvre. Nous avons toutefois maintenu, à ce titre, une mesure qui a fait l'objet d'un projet de loi il y a quelques années, le transfert des pertes fiscales.

Si vous vous reportez à la page 71 de notre mémoire vous verrez que nous faisons allusion au transfert des pertes fiscales.

Le président: À la page 71?

M. Dell'Aniello: À la page 71 de notre mémoire, c'est exact.

Le TEI a fait des pressions pour que soit adoptée la disposition de transfert des pertes fiscales, mais celle-ci est demeurée au feuillet. Le ministère des Finances a également fait des pressions pour qu'elle soit adoptée, mais s'est en quelque sorte heurtée à un mur de briques, en ce qui concerne la province. Selon ce que nous ont dit les hauts fonctionnaires du ministère dans les discussions que nous avons eues avec eux, cette proposition a été mise en veilleuse et sera très vraisemblablement soulevée de nouveau après la réforme fiscale. Nous estimons

[Text]

The Chairman: Does it have an adverse effect on the competitive position of Canada versus the U.S.?

Mr. Dell'Aniello: Not having it has an effect.

The Chairman: That is what I mean.

Mr. Dell'Aniello: That is right; yes.

The Chairman: Do you know what the revenue effect would be? Have you had any studies made or have the department people, in your discussions with them, indicated what they estimate the revenue impact of that will be?

Mr. Dell'Aniello: We do not have any numbers. The number of unutilized losses in Canada was quoted at one of our conventions in May by David Holland but I cannot recall the number. However that number does exist as to how much investment tax credit and losses are unutilized in Canada. How those will be utilized if we had corporate loss transfers, is something I cannot answer.

The Chairman: You are recommending that this issue be addressed again and be made part of the changes which will arise out of the second tranche, or the second stage, is that correct?

Mr. Dell'Aniello: I think it should be addressed at the first stage.

The Chairman: The chance of that happening, with the amount of time left, is zero. I would suggest that you might want to recommend that it be part of the second stage.

Mr. Dell'Aniello: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: You talked about debt securities and the amortization of issue costs as compared to equity security costs. Would you agree that, in respect of debt securities payable over a period years, part of the annual payment is really a payment on capital because of an inflation factor?

Mr. James Hutchison, Chairman, Canadian Commodity Tax Committee, Tax Executives Institute, and Director, Taxes, IBM Canada Limited: To the extent that the interest rate or the coupon rate with the debt has two components, namely, a component of inflation and a component of real interest, I guess, technically, one could consider that inflation component to be part capital.

The Chairman: Part of the capital return?

Mr. Hutchison: Yes.

The Chairman: You mentioned an anti-avoidance proposal. That is one area that, as drafted, has given this committee considerable concern, because we do not really understand how it will ever be applied or how anyone could ever make a deal without knowing where it will lead. Has your institute a draft of a proposal which would clear up the disability that is contained in this? I know a number of people have been trying to

[Traduction]

qu'elle devrait faire partie intégrante de la réforme fiscale, parce que c'est une mesure législative importante qui aiderait une foule de sociétés à mieux planifier leurs affaires fiscales.

Le président: A-t-elle une conséquence néfaste sur la position concurrentielle du Canada vis-à-vis des États-Unis?

M. Dell'Aniello: Son absence a une incidence à ce titre.

Le président: C'est ce que je voulais dire.

M. Dell'Aniello: Vous avez raison.

Le président: Savez-vous quel en est l'incidence sur les recettes? Avez-vous effectué des études? Le ministère a-t-il effectué des études, indiquant quelle en sera l'incidence sur les recettes?

M. Dell'Aniello: Nous n'avons pas de chiffres. M. David Holland a mentionné le montant des pertes inutilisées au Canada à l'un de nos congrès en mai, mais je ne m'en souviens plus. Cependant, le montant des crédits fiscaux à l'investissement et des pertes inutilisées au Canada existe quelque part. Comment cette somme serait utilisée si nous avions une disposition pour le transfert des pertes fiscales, je ne le sais.

Le président: Vous recommandez d'étudier de nouveau cette question et d'en faire partie intégrante des changements qui auront lieu dans la deuxième étape de la réforme, n'est-ce pas?

M. Dell'Aniello: Je crois qu'elle devrait faire l'objet de la première étape.

Le président: Il n'y a absolument aucune chance qu'elle fasse partie de la première étape étant donné le court délai que nous avons. Peut-être pourriez-vous en faire la recommandation pour la deuxième étape.

M. Dell'Aniello: Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: Vous avez parlé de la période d'amortissement des dépenses d'émission des titres de créance par rapport à celle prévue pour les titres de participation. Convenez-vous qu'en ce qui concerne les titres de créance payables en un certain nombre d'années une partie du versement annuel consiste en fait en un versement à valoir sur le capital en raison d'un facteur d'inflation?

M. James Hutchison, président, Comité canadien de la taxe à la consommation, Tax Executives Institute: et directeur, Impôts, IBM Canada Ltée: Dans la mesure où le taux d'intérêt ou le taux d'intérêt nominal assorti à la créance comporte deux éléments, un élément d'inflation et un élément d'intérêt réel, l'on peut, théoriquement, considérer l'élément inflation comme faisant partie du capital.

Le président: Comme faisant partie du rendement du capital?

M. Hutchison: Oui.

Le président: Vous avez parlé de la règle d'anti-évitement. Elle a causé énormément de problèmes au Comité en raison de son libellé, parce que nous ne comprenons pas vraiment comment elle pourrait être appliquée ou comment quiconque pourrait conclure un marché sans savoir où cela va le mener. Votre association a-t-elle rédigé une proposition qui permettrait de remédier aux lacunes de la proposition actuelle? Je sais qu'un

[Text]

draft something in this regard and some of those drafts are worse than that contained in the white paper. I am wondering where you stand.

Mr. Dell'Aniello: You have some concerns and we also have some very grave concerns as to how it is drafted. As an association, we agree with the goals that the government is trying to establish. However, we do not agree with the means.

Section 245, which is the section which deals with anti-avoidance, is a section that has been with us a number of years. Quite a bit of jurisprudence has been established in regard to that particular section and we feel that the section should remain as it is now. However, in order to change the goals, we feel that amendments would be appropriate because of the way the section is drafted.

In other words, while we do agree with the objectives that the Department of Finance is trying to get at with respect to tax avoidance, we disagree with the means by which they intend to meet their objectives. They are repealing the existing section 245 and bringing about a new concept, which is the business purpose test. We feel that section 245 as it exists today in law should remain but be amended in a manner that would be more in line with their objectives. We do agree that certain amendments to this section should be brought about.

The suggestions made by the Department of Finance regarding a business purpose test are complex. Not only is it complex but it is untried. We do not know how the courts will interpret their section 245. This would leave the businessman in a difficult position in terms of deciding whether to make an investment.

The Chairman: We agree with that. I am asking you if you have a draft that we can consider. You are professionals working in this business all the time and I was hoping that, in your back pocket, you would have a draft that we could suggest to the government which would clean up the uncertainties in terms of what they are suggesting.

Mr. Dell'Aniello: I wish we did have a draft, but unfortunately we only have certain recommendations.

The Chairman: Is there a clean-cut business-purpose section in the United States?

Mr. Nee: One of the concerns we have is that, at best, the business-purpose test as it exists in the States is, at times, far from clean-cut. That has led to litigation and to case law heaped upon case law. This has added to the complications of administering the law.

What we are hoping for is that the type of test that to a certain extent has proved to be unworkable in the States will not be repeated in Canada.

The Chairman: We seem to be heading in that direction.

Senator Roblin: Are you referring to the business test proposal with respect to what is going on in the United States? Do you have a business test rule there?

[Traduction]

certain nombre de personnes ont essayé de rédiger des propositions en ce sens qui se sont parfois révélées pires que celles contenues dans le Livre blanc. Quelle est votre position?

M. Dell'Aniello: Vous avez certaines inquiétudes et nous avons de très grandes inquiétudes sur la façon dont est rédigée cette proposition. En tant qu'association, nous sommes d'accord avec les objectifs que le gouvernement tente d'atteindre. Nous sommes toutefois en désaccord avec les moyens qu'il prend pour les atteindre.

L'article 245, l'article qui traite de l'anti-évitement, existe depuis un certain nombre d'années. Les tribunaux ont rendu de nombreuses décisions à propos de cet article et nous estimons qu'il ne devrait pas être abrogé. Toutefois, pour tenir compte des nouveaux objectifs, il y aurait lieu, à notre avis, d'y apporter des modifications.

Autrement dit, nous sommes d'accord sur les objectifs qu'essaie d'atteindre le ministère des Finances concernant l'évitement fiscal. Nous ne sommes toutefois pas d'accord avec les moyens qu'il entend prendre pour atteindre ces objectifs. Il abroge l'article 245 et crée un nouveau concept qui est celui de l'objet commercial véritable. Nous estimons que l'article 245 actuel devrait être maintenu, mais modifié de façon à ce qu'il corresponde mieux aux objectifs. Nous convenons qu'il y aurait lieu d'apporter des modifications à cet article.

Les propositions formulées par le ministère des Finances relativement à l'objet commercial véritable sont complexes. Non seulement sont-elles complexes, mais elles n'ont pas été mises à l'épreuve. Nous ne savons pas comment les tribunaux vont interpréter ce nouvel article 245. L'homme d'affaires qui aurait à décider d'un investissement se trouverait dans une position difficile.

Le président: Nous sommes d'accord. Je vous demande si vous avez un nouveau libellé à nous proposer et que nous pourrions étudier. Vous êtes les experts dans le domaine et j'espérerais que vous auriez, dans votre poche arrière, une proposition que nous pourrions remettre au gouvernement et qui permettrait de combler les lacunes de sa proposition.

M. Dell'Aniello: Je souhaiterais avoir une proposition à vous présenter, mais nous n'avons que des recommandations.

Le président: Existe-t-il un article bien défini relatif à un objet commercial véritable aux États-Unis?

M. Nee: L'un des points qui nous préoccupe est le fait que l'objet commercial véritable stipulé dans les textes de loi américains est parfois loin d'être bien défini. Cette disposition a donné lieu à des litiges et à de nombreuses décisions des tribunaux qui ont rendu encore plus complexe l'administration de la loi.

Nous espérons donc que ce type de mesures, qui s'est dans un certain sens révélé irréalisable aux États-Unis, ne soit pas maintenant repris au Canada.

Le président: Or, nous semblons nous orienter dans cette direction.

Le sénateur Roblin: Parlez-vous de la proposition d'objet commercial et de ce qui se passe aux États-Unis à cet égard? Y a-t-il là-bas une disposition pareille?

[Text]

Mr. Nee: There is a general business purpose test in the United States and it basically centres around the concept that a transaction cannot be entered into for purposes of tax avoidance. There must be some business purpose to a transaction for it to result in proper tax treatment.

Senator Roblin: That is what is proposed in the white paper, is it not?

The Chairman: It is the way that it is drafted that gives me a great deal of difficulty. I must say that I just do not know exactly what it means.

Senator Roblin: I do not think it is drafted in the white paper; that is the problem.

Senator Buckwold: These gentlemen have said that they do have recommendations. Perhaps you could outline, in more detail, your recommendations which might lead to some proposal.

The Chairman: On what page do you deal with that?

Mr. Dell'Aniello: This issue is dealt with at pages 60 and 61.

These recommendations are fairly technical. A few weeks ago, we met with people from the Department of Finance and right now they are in the process of discussing potential draft legislation with the joint committee which consists of representatives from the Canadian Bar Association and the Canadian Institute of Chartered Accountants. They are working on draft legislation which would improve the situation. We have agreed with the people from the Department of Finance to wait for that recommendation and then we will have an opportunity to have input again once that draft legislation is put in place.

The Chairman: What you are saying is that as a result of your consultations officials have indicated to you that there is a necessity for cleaning up this avoidance issue and they are working on the appropriate language; is that correct?

Mr. Dell'Aniello: That is our understanding.

The Chairman: You are telling us that as part of the consultative process you are going to have an opportunity of having further discussions with them.

Mr. Dell'Aniello: Yes.

The Chairman: I am glad to hear that and I think we should take note of that.

Mr. Dell'Aniello: Since it is a complex area, we have asked the department to delay the tax avoidance section to postpone reform so that there is proper consultation with the public. However, they have reneged on our suggestion.

The Chairman: I am not surprised at that. Everyone wants to postpone everything that can in any way affect them adversely. Governments have to move forward.

I think the point is that you are in a consultative process and that a draft is being prepared. You will have an opportunity to deal with the legislative language when it is settled by the officials.

[Traduction]

M. Nee: Il existe une disposition générale concernant un objet commercial véritable aux États-Unis, disposition qui repose essentiellement sur le principe qu'une transaction ne peut être conclue pour des fins d'évitement fiscal. Une transaction doit avoir un objet commercial quelconque pour qu'elle soit acceptable dans le régime fiscal.

Le sénateur Roblin: C'est ce que propose le Livre blanc, n'est-ce pas?

Le président: C'est la façon dont cette proposition est formulée qui me donne beaucoup de problèmes. Je dois dire que je ne sais pas exactement ce qu'elle signifie.

Le sénateur Roblin: Je ne crois pas qu'on en trouve le libellé dans le Livre blanc, c'est là le problème.

Le sénateur Buckwold: Ces messieurs ont dit qu'ils avaient des recommandations à formuler. Peut-être pourriez-vous signaler, avec plus de précision, vos recommandations qui pourraient conduire à établir une proposition quelconque.

Le président: À quelle page abordez-vous cette question?

M. Dell'Aniello: Aux pages 60 et 61.

Ces recommandations sont assez techniques. Il y a quelques semaines, nous avons rencontré des fonctionnaires du ministère des Finances qui sont actuellement en train de discuter d'un libellé avec le comité mixte qui comprend des représentants de l'Association du barreau canadien et de l'Institut canadien des comptables agréés. Ils essaient de rédiger un projet de loi qui permettrait d'améliorer la situation. Nous avons accepté d'attendre la recommandation du ministère des Finances et nous pourrions faire de nouvelles propositions une fois que son projet de loi aura été rédigé.

Le président: Si j'ai bien compris, vous dites que ces fonctionnaires, lors des consultations que vous avez eues avec eux, ont indiqué qu'il fallait clarifier la question de l'évitement et qu'ils tâchaient de trouver une formulation adéquate?

M. Dell'Aniello: C'est ce que nous avons compris.

Le président: Vous dites également qu'au cours de ce processus de consultation vous allez avoir de nouveau l'occasion d'en discuter avec eux.

M. Dell'Aniello: C'est exact.

Le président: Je suis heureux d'entendre cela et je crois que nous devrions en prendre note.

M. Dell'Aniello: Comme il s'agit d'une question complexe, nous avons demandé aux représentants du ministère de retarder jusqu'après la réforme l'application de l'article sur l'évitement fiscal de sorte que le public soit consulté. Ils n'ont toutefois pas accédé à notre demande.

Le président: Je n'en suis pas surpris. Tout le monde veut retarder l'application d'une mesure qui pourrait avoir une conséquence néfaste pour eux. Or, les gouvernements doivent aller de l'avant.

Je crois que l'important est que vous avez entamé un processus de consultation et qu'un nouveau libellé va être préparé. Vous allez avoir la possibilité de discuter du nouveau libellé.

[Text]

That, I think, completes that point rather well so far as I am concerned. I do not think this committee can prepare a draft on an issue as complicated as this and then try to sell it. I would point out that we are concerned about the way it is developing and would also make reference to your evidence in this matter.

I have one other point—and, senators, do not let me usurp this hearing—on CCAs and the “put-in-use” rule. As I understand it, the put-in-use rule originated from the United States and, in that regard, we are only catching up to what has been an established basis of charging off capital assets in the United States. Am I right about that?

Mr. Nee: Yes, Mr. Chairman, a similar measure has been in the Internal Revenue Code for some time. I believe that it has resulted in compounding administrative compliance with the law. We believe that the provisions that have existed in Canada have been admired, to a great extent, by the U.S. counterparts who have been working under the put-in-use rule, which, at times, is difficult to define.

The Chairman: But you have not been able to convince your Congress that these excellent Canadian rules are what should be accepted?

Mr. Nee: No, Mr. Chairman, we have not.

The Chairman: On the other hand, the people here have said that this is a good way to collect money, governments need money, so let us adopt what the Americans have and Canadian industry will not be at a disadvantage vis-à-vis its American counterpart. Would that be a fair way to put it?

Mr. Nee: I believe the rules that existed prior to a put-in-use rule in Canada were more favourable vis-à-vis competition with the American counterparts. I believe that the put-in-use rule will obviously result in increased revenue for Canada but that, at the same time, it will put an administrative burden both on the government in administering the rule and on the corporations in attempting to comply with it.

The Chairman: As tax professionals, of course, the more complicated it gets, the more important you are. Is that not so?

Mr. Nee: Mr. Chairman, I think we have seen complexities that go beyond the bounds of full employment.

Senator Roblin: Bravo.

The Chairman: Do you find any real problem with the CCA rates proposed, other than those proposed on buildings?

Mr. Hutchison: I think the proposal for manufacturing capital goods is essentially far too severe. The change from the class 29 three-year write-off to a 25 per cent declining balance, which takes essentially 11 years before it is written off, is extremely severe and has a fairly major impact on manufacturing capital in Canada.

The Chairman: Am I wrong in my understanding of this area, which is that there is a general movement away from straight line, with regard to tax matters, to declining balance;

[Traduction]

Pour ma part, cela clôt assez bien cette question. Je ne crois pas que le Comité pourrait préparer un projet de loi sur une question aussi complexe et essayer ensuite de le faire adopter. Je vous signalerai que nous nous inquiétons de la façon dont la situation évolue et nous nous reporterons à votre témoignage.

Je voudrais maintenant discuter d'un autre point, et ne croyez pas que je veuille monopoliser cette audience, sénateurs; il s'agit de la DPA et de la règle de «mise en service». Si je comprends bien, cette règle vient des États-Unis et nous ne faisons que rattraper les Américains dans leur façon d'amortir les biens immobilisés. N'ai-je pas raison?

M. Nee: Oui, monsieur le président, une mesure semblable est prévue dans l'Internal Revenue Code depuis déjà quelque temps. Je crois que cela a contribué à compliquer l'application de la loi. Les dispositions en vigueur au Canada font l'envie de bien des fiscalistes américains qui appliquent la règle de mise en service, laquelle est difficile à définir par moment.

Le président: Mais vous n'avez pu convaincre le Congrès de la nécessité d'adopter ces excellentes règles canadiennes?

M. Nee: Non, monsieur le président, nous n'avons pas réussi.

Le président: D'autre part, les gens ici trouvent que c'est une bonne façon de percevoir de l'argent, et les gouvernements en ont besoin. Si nous adoptions les règles des Américains, l'industrie canadienne ne sera pas désavantagée par rapport à l'industrie américaine. Serait-il juste de formuler le principe ainsi?

M. Nee: Je pense que les règles canadiennes antérieures à la règle de mise en service favorisaient davantage la compétitivité du Canada vis-à-vis des États-Unis. Je pense que la règle de mise en service engendrera des revenus accrus pour le Canada mais, en même temps, elle augmentera le fardeau administratif du gouvernement, qui doit l'appliquer, et celui des sociétés, qui doivent essayer de s'y conformer.

Le président: En tant qu'experts des questions fiscales, n'avez-vous pas l'impression que plus les règles se compliquent, plus vous devenez importants?

M. Nee: Monsieur le président, je crois que les complexités nous occupent plus qu'à plein temps.

Le sénateur Roblin: Bravo!

Le président: Est-ce que les taux proposés pour la DPA posent un véritable problème, mis à part ceux qui visent les immeubles?

M. Hutchison: A mon avis, la proposition relative au matériel de fabrication est beaucoup trop stricte. Le passage de l'amortissement sur trois ans de la catégorie 29 à l'amortissement de 25 p. 100 sur la valeur résiduelle, où le coût des biens est annulé en onze ans, est très onéreux et il aura une incidence considérable sur l'investissement dans les biens de fabrication au Canada.

Le président: Je me trompe peut-être, mais j'ai l'impression qu'on tend à abandonner la méthode linéaire en fiscalité, en faveur de la méthode de l'amortissement décroissant et que,

[Text]

that even though straight line rates for accounting purposes may be retained, this is merely a trend that has not only developed in Canada but elsewhere, moving towards a declining balance method? Is that correct?

Mr. Hutchison: By and large, the Canadian system has always used a declining balance method, with one or two exceptions, the class 29 and the class 12, manufacturing and tooling. In the United States there is a declining balance system, but it switches in mid-life to straight line. On a particular class in the United States, that dealing with equipment, the equipment would be fully depreciated at the end of the specified time, a seven-year asset or a five-year asset would be fully depreciated. In Canada, because we continue with the declining balance, theoretically, at least, the asset is never fully depreciated, although the bulk of it will be depreciated on a 25 per cent basis in 5 to 11 years.

The Chairman: Have you discussed that change with officials?

Mr. Hutchison: Yes, we have.

The Chairman: And their answer?

Mr. Hutchison: Their answer was noncommittal, except to comment that they had received a number of submissions on that point and that they will certainly take those submissions into consideration.

Mr. Nee: Mr. Chairman, there is a good example comparing the 25 per cent declining balance to the seven-year write-off method used in the States on the bottom of page 11 of our submission. I believe this is a clear example of the point Mr. Hutchison was making that in Canada, the way the rules would operate, at the end of eight years the asset would not have been fully depreciated under a 25 per cent balance method, whereas under the U.S. rules, the asset would have been completely depreciated, thus placing the Canadian business at a competitive disadvantage.

Senator Buckwold: It has been that way forever, has it not?

Mr. Hutchison: No.

Senator Buckwold: When I say "forever", I mean as long as we can remember.

Mr. Hutchison: The current manufacturing capital class, class 29, provides for a three-year straight line write-off.

Senator Buckwold: I am referring to the general capital cost allowance procedure in Canada, which is done on the declining balance.

Mr. Hutchison: In general on declining balance, yes, Canada has lagged behind the United States switch-over rates.

Senator Anderson: I have a question on capital cost allowance. In your opinion, have there been many cases of a firm's

[Traduction]

même si l'on peut encore utiliser la méthode d'amortissement linéaire pour des fins comptables, cette préférence pour l'amortissement décroissant se fait sentir non seulement au Canada mais aussi ailleurs. Ai-je raison?

M. Hutchison: Dans l'ensemble, le régime fiscal canadien a toujours appliqué la méthode de l'amortissement décroissant, à une ou deux exceptions près, soit pour les catégories 29 et 12, qui concernent le matériel de fabrication et les machines. Aux États-Unis, on applique la méthode de l'amortissement décroissant qui se transforme à mi-chemin, en amortissement linéaire. Aux États-Unis, on fait exception pour l'équipement qui est entièrement amorti à la fin d'une période donnée; on parle alors de bien amortissable en sept ou en cinq ans, selon le cas. Au Canada, parce que nous continuons d'appliquer la méthode de l'amortissement décroissant, théoriquement du moins, l'élément d'actif n'est jamais complètement amorti; la plupart du temps, il sera amorti à raison de 25 p. 100 de la valeur résiduelle, soit en 5 à 11 ans.

Le président: En avez-vous discuté avec les responsables?

M. Hutchison: Oui.

Le président: Et quelle a été leur réponse?

M. Hutchison: Ils n'ont pas voulu se prononcer et ont simplement fait remarquer qu'ils avaient reçu un certain nombre de propositions à cet égard, qu'ils prendront certainement en considération.

M. Nee: Monsieur le président, vous trouverez au bas de la page 11 de notre mémoire un bon exemple où l'on compare la méthode de l'amortissement décroissant sur 25 p. 100 de la valeur résiduelle à la méthode d'amortissement sur sept ans appliquée aux États-Unis. Je pense que cet exemple illustre très bien le point soulevé par M. Hutchison, qui signalait qu'au Canada, en vertu des nouveaux règlements, l'élément d'actif ne serait pas entièrement amorti à la fin de la période de huit ans si on y applique la méthode de l'amortissement décroissant de 25 p. 100, tandis qu'en vertu des règles américaines, le même élément d'actif serait complètement amorti; les entreprises canadiennes seraient donc en moins bonne position concurrentielle.

Le sénateur Buckwold: Il en a toujours été ainsi, n'est-ce pas?

M. Hutchison: Non.

Le sénateur Buckwold: Enfin, par «toujours», j'entends depuis aussi longtemps qu'on s'en souviene.

M. Hutchison: L'actuelle catégorie 29, celle du matériel de fabrication, donne droit à un amortissement linéaire sur trois ans.

Le sénateur Buckwold: Je veux parler de la méthode de l'amortissement décroissant, qui est utilisée au Canada pour calculer la DPA.

M. Hutchison: En général, c'est exact, le Canada est en retard sur les États-Unis pour ce qui est de la possibilité d'utiliser la méthode d'amortissement linéaire en cours de route.

Le sénateur Anderson: J'aimerais poser une question sur la déduction pour amortissement. À votre avis, est-il souvent

[Text]

investing heavily in capital costs before it is really necessary to do so in order to have more write-offs in an especially good year? I was wondering whether that was one of the reasons for this change.

Mr. Hutchison: I would suggest that that is not the case. Generally, capital demands in industry are so severe that each individual company will have its own threshold. All of the competitive measurements internally will allocate capital, so I would suggest that there certainly would not have been any abuse in terms of buying equipment.

Senator Anderson: I would not call it "abuse" because the practice would be in order, but I simply wondered if that was one of the reasons for this change.

Senator Roblin: Mr. Chairman, I would like to explore this capital cost allowance question a little further. One could ask: How are cash flow values affected by the changing CCA rates that apply? I get the impression from most Canadian witnesses who have appeared here that Canada is placed in a worse position with respect to cash flow and, therefore, the incentive to invest, than Americans. We have, however, received a document from the C. D. Howe Institute which you may have seen, which deals with this question.

Without getting into the details of it, they make the statement that after tax reform, Canada would generally maintain the slight advantage which it now enjoys with respect to the value of cash flows and the effect of capital cost allowances on those values. In other words, they are saying that after tax reform in the United States and in Canada, we would be where we were when we started with respect to the relative position of the taxpayers in the two countries. What is your view of that?

Mr. Nee: I have not seen that report, Mr. Chairman, but I think there may be some truth in that, in the aggregate. But looking specifically at the area of considerable concern to the Canadian manufacturing business, the class 29 example, certainly we are disadvantaged vis-à-vis the United States in terms of the tax depreciation on production machinery and equipment. Therefore, it may be that in the aggregate over a variety of classes there is the neutrality referred to in the C. D. Howe report. Certainly, however, our view of the manufacturing and processing sectors is that it does not exist.

Senator Roblin: My reading of the report is precisely on that issue. They say, "With respect to that class of investment". However, Mr. Chairman, that is something which the committee will have to take a look at.

The Chairman: We will have them here. They take that position. I do not know if they deal specifically with section 29, do they? I think they refer to manufacturing, and section 29 is a special class of manufacturing.

[Traduction]

arrivé que des entreprises fassent des investissements donnant droit à la DPA avant que ce se soit vraiment nécessaire pour augmenter leurs déductions fiscales au cours d'un exercice particulièrement rentable? Je me demande si c'est ce qui explique ce changement.

M. Hutchison: J'en doute. En règle générale, les besoins d'investissement sont si grands dans l'industrie que les entreprises se fixent des limites. Elles doivent tellement investir pour soutenir la concurrence qu'elles ne sont pas portées à faire des abus dans leurs achats d'équipement.

Le sénateur Anderson: Je ne parlerais pas d'abus, puisque la pratique serait légale, mais je me demandais simplement si c'était une des raisons qui a conduit au changement.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, j'aimerais approfondir cette question de la déduction pour amortissement. On pourrait se demander quelle incidence auront ces modifications à la DPA sur les liquidités? À entendre la plupart des témoins canadiens qui ont comparu devant nous, j'ai eu l'impression que les entreprises canadiennes auraient moins de liquidités que les entreprises américaines, et qu'elles seraient par conséquent moins incitées à investir. Le C.D. Howe Institute nous a envoyé un document, que vous avez peut-être vu, et qui porte sur cette question.

Sans entrer dans les détails, les auteurs prétendent qu'après la réforme fiscale, le Canada maintiendra le léger avantage dont il jouit à l'égard des liquidités et de l'incidence des déductions pour amortissement sur celles-ci. Autrement dit, après que la réforme fiscale sera entrée en vigueur aux États-Unis et au Canada, la position relative des contribuables des deux pays n'aura pas tellement changé. Qu'en pensez-vous?

M. Nee: Je n'ai pas lu ce rapport, monsieur le président, mais je crois qu'il y a un peu de vrai là dedans. Quoi qu'il en soit, si on examine plus précisément la question qui préoccupe les fabricants canadiens—songeons à la catégorie 29 par exemple—il ne fait aucun doute qu'ils seront désavantagés par rapport à leurs concurrents américains sur le plan de la déduction fiscale pour amortissement de la machinerie et du matériel de fabrication. Par conséquent, il se pourrait que, si l'on tient compte de l'ensemble des catégories de biens amortissables, on retrouve cette neutralisation de l'incidence fiscale dont il est question dans le rapport du C.D. Howe Institute. Mais ce n'est pas le cas, à notre avis, dans les secteurs de la fabrication et de la transformation.

Le sénateur Roblin: C'est justement comme cela que j'ai interprété le rapport. C'est ce qu'ont dit de cette catégorie d'investissement. Toutefois, monsieur le président, c'est une question que le comité devrait examiner.

Le président: Nous inviterons bientôt le C.D. Howe Institute. Cela semble conforme à sa position. Je ne sais si le rapport traite précisément de la catégorie 29. Je pense qu'il y est question du secteur de la fabrication, mais l'article 29 vise une catégorie spéciale de biens de fabrication.

[Text]

Senator Roblin: Well, there is a lot of it here, and this is not the time to go into detail.

The Chairman: We will follow that up.

Mr. Hutchison: One of the items which they may have included is the weight reduction on manufacturing profits within that calculation. It is purely a capital calculation, but capital and a lower tax rate; and, of course, the impact of the lower tax rate will depend very much on the individual corporate profits.

The Chairman: Yes; also I think that is bringing it more in line with rates in the United States.

Senator Roblin: But they are not dealing with profits; they are dealing with cash flow. The statement refers to manufacturing assets, cash flow, the effect on manufacturing assets of different rates—

The Chairman: We will follow that up with them. As Senator Roblin has said, we cannot do it here.

Senator Buckwold: Senator Roblin raised the issue of penalties on late payment of income taxes. I am not sure whether we have had that discussed before the committee. Perhaps the witnesses could elaborate on that and indicate whether they have made any progress in their discussions with the department. It affects all of us. I have always felt that the provision to have to pay one's taxes—is it monthly or quarterly?

Senator Roblin: As often as they dare.'

The Chairman: This is what might be described as a smoke and mirrors aspect of the white paper. It is an interim measure. It is a one-shot thing to keep the deficit in line.

Mr. Dell'Aniello: I believe, Mr. Chairman, you referred to a penalty. There is also the instalment payments, which is not a penalty but is recouping revenues at a faster rate. With respect to the interest penalty—which is a penalty of 50 per cent on the current rate of interest on late or deficient instalment payments—every corporation and individual has to make instalment payments on the tax return or the taxes payable. If you are late you pay a certain interest rate, which varies every quarter. I believe that right now it is 9 per cent. It has been up to 16 per cent in 1982, when interest rates were high. If you take 16 per cent as an example, and you tack onto that a 50 per cent penalty, you are talking about a 24 per cent rate of interest which is not tax deductible. Depending on your tax rate, that is equivalent—if you had a 50 per cent tax rate—to about 48 per cent pre-tax interest rate, which is preposterous. It is usury. It does not make any sense whatsoever to have such a high interest penalty on late or deficient instalment payments.

The Chairman: You are not objecting to the acceleration as a one-shot situation; what you are addressing is the penalty on deficient or late payments.

Mr. Dell'Aniello: There are two issues here. First, we cannot condemn the government for trying to get its money faster. It is good cash management, and we have to have praise for that. That is the revenue side. On the other hand, we have to look at the expense side, which is our expense side. We have to change

[Traduction]

Le sénateur Roblin: Eh bien, il y a beaucoup d'aspects à examiner, mais ce n'est pas le moment d'entrer dans les détails.

Le président: Nous étudierons la question plus avant.

M. Hutchison: Le rapport tient peut-être compte du fait que cette méthode de calcul réduit l'importance des profits de fabrication. Ce calcul ne porte que sur les immobilisations et le taux d'imposition a été abaissé; de plus, l'incidence de cet allègement dépendra beaucoup des profits de chaque société.

Le président: En effet; je crois qu'on a voulu rapprocher les taux canadiens des taux américains.

Le sénateur Roblin: Mais on n'y traite pas des profits; on y traite des liquidités. Le document fait référence aux biens de fabrication, aux liquidités, à l'effet des différents taux sur les biens de fabrication...

Le président: Nous en rediscuterons avec eux. Comme l'a dit le sénateur Roblin, nous ne pouvons le faire maintenant.

Le sénateur Buckwold: Le sénateur Roblin a parlé des pénalités qui s'appliquent aux impôts sur le revenu payés en retard. Je ne sais si nous en avons déjà discuté, mais peut-être les témoins pourraient-ils aborder la question et nous dire où ils en sont dans leurs consultations avec le ministère. La question nous touche tous. J'ai toujours pensé que l'obligation d'acquitter ses impôts... à propos, est-ce mensuel ou trimestriel?

Le sénateur Roblin: Cela dépend de l'audace de chacun!

Le président: C'est une des prétentions du Livre blanc. Ce n'est probablement qu'une mesure ponctuelle qui vise à empêcher le déficit de croître.

M. Dell'Aniello: Je crois, monsieur le président, que vous avez parlé d'une pénalité. Il ne faut pas oublier les acomptes provisionnels, qui ne sont pas des pénalités mais qui permettent de percevoir plus rapidement les revenus. Quant à la pénalité en intérêt, qui s'élève à 50 p. 100 du taux d'intérêt courant sur les versements insuffisants ou en retard, toute société et tout particulier doit effectuer des acomptes sur ses impôts. Si vous êtes en retard, vous payez un taux d'intérêt donné qui change tous les trois mois. Je crois qu'il s'élève à 9 p. 100 pour l'instant. Il a grimpé jusqu'à 16 p. 100 en 1982 quand les taux d'intérêt étaient très élevés. Prenez 16 p. 100 par exemple et ajoutez-y une pénalité de 50 p. 100, vous aurez alors un intérêt de 24 p. 100 qui, en sus, ne sera pas déductible de votre revenu imposable. Selon votre taux d'imposition qui pourrait être de 50 p. 100 par exemple, cela représente un taux d'intérêt avant impôts d'environ 48 p. 100, ce qui est inadmissible et usuraire. Il n'y a aucune raison d'imposer une pénalité d'intérêt aussi élevée sur des versements insuffisants ou tardifs.

Le président: Vous n'avez rien contre l'accélération comme mesure de redressement, mais plutôt contre la pénalité appliquée aux versements insuffisants ou tardifs.

M. Dell'Aniello: Il y a deux facettes à ce problème. Tout d'abord, on ne peut blâmer le gouvernement d'essayer de récupérer son argent au plus vite. C'est de la bonne gestion, chez ceux qui perçoivent les revenus. Mais il faut considérer aussi ceux qui paient, c'est-à-dire nous. Il nous faudra modifier

[Text]

our payroll and administrative systems—particularly in 1991 when we will have only three days to pay the instalment payments after the payroll is ended. That is quite a short time. It is very short and I am not sure that it will be possible for everyone to adapt to that system.

The Chairman: At the present time—I can't remember—is it interest compounded?

Mr. Dell'Aniello: Yes, it is.

The Chairman: When the interest is compounded on a daily basis, that is a little more Draconian.

Mr. Dell'Aniello: It is; that's right.

The Chairman: In your calculation of 48 per cent, did you compound on a daily basis?

Mr. Dell'Aniello: God no, because I think it would—

Senator Buckwold: Let us talk about the proposed 50 per cent penalty. That's new. Does any other jurisdiction that you know of have that severe a penalty on instalment payments?

Mr. Dell'Aniello: Our American counterpart could vouch for this. In the United States the interest—or, as we call it, the penalty—is tax deductible, if I am right. Is that correct, Tom?

Mr. Nee: Yes.

Senator Buckwold: I am not trying to support the fact that we do not make it tax deductible. That has been our system and we have to live with it. It is this imposition of the additional penalty which, it seems to me, is just a bit—

Senator Roblin: A bit much.

Senator Buckwold: A bit too much. Most of us try to meet our instalments, but very often it is impossible to—

The Chairman: You could always overpay, senator.

Senator Buckwold: That is what I was leading up to. The only way really to be sure is to overpay, which I do not believe is a fair expectation on the part of the department with regard to taxpayers. Perhaps this point, which affects all of us, should be explored further.

The Chairman: We will make a note of that and deal with it.

Mr. Dell'Aniello: Perhaps I might say that, as good tax planning, we could overpay, but the government does not pay us any interest if we overpay. So we lose both ways.

Mr. Nee: In the United States the interest rate that is charged on late payment on instalment payments is tied to the federal discount rates, or the rate at which the government borrows. There is a spread so that the interest rate that is paid is higher than the rate at which the government borrows. There is an exception for tax motivated transactions, where the interest paid would be 150 per cent of the normal rate of inter-

[Traduction]

notre façon d'administrer la paye, surtout en 1991, où nous n'aurons que trois jours pour faire nos remises, après la fin de la période de paye. C'est très court, et je doute que tous puissent s'adapter à ce système.

Le président: Je n'arrive pas à me rappeler si l'intérêt est composé à l'heure actuelle.

M. Dell'Aniello: Oui, il l'est.

Le président: Lorsque l'intérêt est composé quotidiennement, c'est une mesure un peu plus draconienne.

M. Dell'Aniello: C'est exact.

Le président: Dans votre calcul du 48 p. 100, l'intérêt est-il composé sur une base quotidienne?

M. Dell'Aniello: Certainement pas, car je crois que...

Le sénateur Buckwold: J'aimerais discuter de la pénalité qu'il est proposé de fixer à 50 p. 100. Ça c'est du nouveau. À votre connaissance, d'autres pays imposent-ils une pénalité aussi sévère à l'égard des acomptes provisionnels?

M. Dell'Aniello: Je crois que notre collègue américain pourrait vous répondre. Aux États-Unis, l'intérêt, ou plutôt la pénalité, est déductible d'impôt, si je ne me trompe pas. N'est-ce pas, Tom?

M. Nee: C'est exact.

Le sénateur Buckwold: Je n'essaie pas de justifier les raisons pour lesquelles l'intérêt n'est pas déductible du revenu imposable au Canada. C'est ainsi que notre système fonctionne et nous devons l'accepter. C'est l'imposition d'une pénalité additionnelle qui me semble un tout petit peu...

Le sénateur Roblin: Un peu trop onéreuse.

Le sénateur Buckwold: Beaucoup trop. La plupart d'entre nous essayons d'acquitter nos acomptes provisionnels, mais il est très souvent impossible...

Le président: Vous pouvez toujours payer des sommes excédentaires, sénateur.

Le sénateur Buckwold: C'est ce à quoi je voulais en venir. Le seul moyen d'être vraiment certain est de payer des sommes supplémentaires, ce à quoi, à mon avis, le ministère ne devrait pas s'attendre des contribuables. Peut-être pourrions-nous examiner plus à fond cette question qui nous touche tous.

Le président: Nous en prenons note et en discuterons plus tard.

M. Dell'Aniello: Peut-être pourrais-je ajouter que, dans le cadre d'une bonne planification fiscale, nous pourrions effectivement payer des sommes supplémentaires; mais le gouvernement ne nous verserait pas d'intérêt dans ce cas-là. Nous perdons d'une façon ou d'une autre.

M. Nee: Aux États-Unis, le taux d'intérêt imposé sur les acomptes provisionnels en retard est fonction du taux d'escompte fédéral, c'est-à-dire du taux que paye le gouvernement pour ses emprunts. À cause de la marge, le taux d'intérêt versé est supérieur au taux auquel emprunte le gouvernement. Une exception s'applique toutefois aux transactions à des fins fiscales pour lesquelles l'intérêt s'élèverait à 150 p. 100 du taux

[Text]

est; but even at that rate I do not believe that we would approach the rates that exist here.

Senator Anderson: Does the interest penalty on the tax deductions also affect the employer's share? Tax deductions are considered trust funds, but the employer usually matches it. Is the penalty also on the employer's share?

Mr. Nichol: It would be on both.

The Chairman: One point in your submission had to do with the reduction of the R&D write-off to one-half of the taxable income. You are against that. You are in support of the existing basis. Another witness who appeared before us said that the government's assessment of the revenue impact of that was illusory. It was his view that to change it in that way would result in less R&D and a movement of some R&D expenditures out of the country. I notice that you are in support of the existing rule. Would you support that assessment as to the revenue impact?

Mr. Hutchison: Certainly we see a revenue impact on companies which are performing R&D. At the 50 per cent level it requires a relatively high profit margin and therefore high taxable income before one could use all of one's R&D deductions at the 50 per cent cap level. Indeed most companies performing significant R&D do not have much profit.

The Chairman: I forget their figure, but their estimate was something like from \$50 million to \$60 million revenue impact. I take it that you would question that assessment, in view of the fact that, as you say, many companies do not have much taxable income.

Mr. Hutchison: That's right. The finance position is that they have extended the carry-forward of those incentives, and if R&D is done on an ongoing basis then one will never catch up. So, in fact, the policy reasons behind giving the credit in the first place will be defeated.

The Chairman: Gentlemen, I think we have the major points that have been bothering us and your views in regard to them.

Honourable senators, are there any other issues that these people can assist us on?

Senator Buckwold: I must say that your in-depth review of the legislation is probably the most interesting document I have read on it and I congratulate you for it. The fact that we have not asked many questions does not mean that the document has not raised many interesting points; and which we will be looking at those very carefully.

The Chairman: Gentlemen, we thank you for taking the time to come here today.

Our next witness represents the National Action Committee on the Status of Women. Ms. Dulude, we have your brief

[Traduction]

courant; mais je doute que, même à ces taux-là, nous n'atteignons les taux canadiens.

Le sénateur Anderson: La pénalité sur les retenues à la source est-elles appliquée aussi sur la part de l'employeur? Les retenues à la sources sont considérées comme des fonds en fiducie, mais l'employeur verse normalement un montant équivalent. La pénalité vise-t-elle donc aussi la part de l'employeur?

M. Nichol: Oui, les deux parties sont visées.

Le président: Vous avez soulevé dans votre mémoire la réduction du taux d'amortissement des fonds de recherche et de développement à la moitié du revenu imposable. Vous vous y opposez et favorisez plutôt les mesures qui sont déjà en vigueur. Un autre témoin nous a déclaré que l'évaluation qu'a faite le gouvernement de l'incidence de cette mesure sur les rentrées était illusoire. À son avis, pareille modification diminuerait les fonds de recherche et de développement et favoriserait la sortie d'une partie des ces fonds à l'extérieur du pays. Je remarque que vous êtes en faveur de la règle existante. Mais appuyez-vous cette évaluation de l'incidence sur les rentrées?

M. Hutchison: Certainement, cette mesure a une incidence sur le revenu des compagnies qui s'occupent de recherche et de développement. Au niveau de 50 p. 100, il faut une marge bénéficiaire relativement élevée et, par conséquent, un revenu imposable élevé avant de pouvoir profiter de toutes ses déductions au titre de la recherche et du développement. Effectivement, la plupart des compagnies qui effectuent d'importants travaux de recherche et de développement n'accumulent pas beaucoup de profits.

Le président: J'ai oublié les chiffres, mais l'incidence sur le revenu s'élèverait, paraît-il, entre 50 et 60 millions de dollars. Vous semblez douter de la validité de cette évaluation, étant donné, comme vous le dites, que le revenu imposable de bon nombre de sociétés n'est pas élevé.

M. Hutchison: C'est exact. Le ministère des Finances est d'avis que ces stimulants sont souvent reportés sur les exercices suivants, et que si l'entreprise effectue des travaux de recherche et de développement avec continuité, elle ne peut pas venir à bout d'épuiser ses déductions. Ainsi, la raison d'être des crédits au départ ne tient plus.

Le président: Messieurs, je crois que nous avons soulevé les principaux points qui nous embêtaient et nous sommes heureux d'avoir obtenu vos commentaires.

Honorables sénateurs, y a-t-il d'autres points que nos invités pourraient éclaircir?

Le sénateur Buckwold: Je dois avouer que votre examen approfondi de la législation représente probablement le document le plus intéressant que j'aie lu et je vous en félicite. Le fait que nous n'ayons pas posé beaucoup de questions ne signifie pas que le document n'a pas fait ressortir de nombreux points intéressants, et nous les étudierons de très près.

Le président: Messieurs, nous vous remercions d'avoir pris la peine de comparaître devant nous aujourd'hui.

Notre prochain témoin représente le Comité national d'action sur la statut de la femme. Madame Dulude, nous

[Text]

which was submitted in advance. Do you have an opening statement?

Ms. Louise Dulude, President, National Action Committee on the Status of Women: Mr. Chairman, perhaps I could just go through the brief that I sent you.

The Chairman: Perhaps you could highlight the major issues. There has been an awful lot of repetition of the various issues; perhaps you could pinpoint the ones that are of the greatest concern to your organization and let senators ask you questions to develop those.

Ms. Dulude: The National Action Committee on the Status of Women is the largest women's organization in Canada. We are an umbrella organization representing close to 550 organizations, and the membership of our organization constitutes about 4 million women across the country. So we represent the interests of a great number of people. On the other hand, many of these people are disadvantaged. The reason that they are disadvantaged is that women can no longer count on being supported by a man, if ever they could. Today 40 per cent of new marriages end in divorce. Most of the women whose marriages do not end in divorce will end up alone when their spouse dies and they become widowed. So three-quarters of all women will end up being on their own, supporting themselves and even their families, and when that happens they will be amongst the poor financially. That is why almost three-quarters of all poor people in Canada are women.

This is the perspective from which we look at tax reform. It has been said that a tax system shows the importance that is given to different groups in society and exactly how much compassion a society has. Also we have seen that in any tax reform exercise the groups that come before bodies such as this are composed of phalanxes of business people who make very heavy and detailed representations to you. It therefore follows that bodies such as this are receiving many more arguments from one side than from the other.

This was very much confirmed at a conference in the spring when Mr. Douglas Hartell, who was the research director for the Carter Commission, said that the Carter Commission recommendations never had a chance; that the business sector absolutely swamped Parliament, since they had the huge resources and the capacity to do so. Also, the social sector and the disadvantaged had very few lobbyists—as is still the case—and unfortunately parliamentarians such as yourselves did not pay very much attention to them. Therefore, what I would urge you to do is to make sure that your recommendations are aimed at having a fair system in Canada; one of the ways of doing this would be to give a great deal more weight to what groups such as mine have to say than to what you hear from business groups.

The Chairman: Of course we must also recognize that, if business cannot prosper in this country, there will be fewer jobs and more people will be unemployed than there are at present. It is not a black-and-white situation by any means. Not everyone in business is bad.

Ms. Dulude: Let us say that they have shorter-term interests in mind than we would like to see.

[Traduction]

avons reçu votre mémoire il y a quelque temps. Aimerez-vous faire une déclaration préliminaire?

Mme Louise Dulude, présidente, Comité national d'action sur le statut de la femme: Monsieur le président, j'aimerais rapidement passer en revue le mémoire que je vous ai soumis.

Le président: Peut-être pourriez-vous en faire ressortir les points saillants. Les documents qu'on nous soumet se répètent beaucoup et je vous saurais gré de signaler les points qui préoccupent le plus votre organisme; les sénateurs vous poseront des questions qui vous permettront d'approfondir certains points.

Mme Dulude: Le Comité national d'action sur le statut de la femme est le plus grand organisme-cadre au Canada qui œuvre dans l'intérêt des femmes. Nous représentons presque 550 organismes et comptons quelque 4 millions de femmes d'un bout à l'autre du pays. Nous représentons donc les intérêts de beaucoup de gens. Bon nombre de ces personnes sont désavantagées et c'est parce que les femmes ne comptent plus sur un homme pour subvenir à leurs besoins, même si elles le peuvent. Aujourd'hui, 40 p. 100 des mariages finissent par un divorce. La plupart des femmes qui ne divorcent pas se retrouvent éventuellement seules lorsque leur conjoint meurt et qu'elles deviennent veuves. Par conséquent, les trois quarts des femmes finiront par se retrouver seules pour assurer leur propre subsistance et celle de leur famille, et alors elles iront rejoindre les plus démunis. Voilà pourquoi les trois quarts de tous les pauvres du Canada sont des femmes.

C'est sous cet angle que nous abordons la réforme fiscale. On a dit du régime fiscal qu'il montre bien l'importance que nous attachons aux différents groupes de la société et qu'il illustre exactement le degré d'humanité qui caractérise cette société. Nous avons constaté aussi, que dans une telle tentative de réforme fiscale, ceux qui témoignent devant des organismes comme le vôtre sont en majorité des hommes d'affaires qui vous présentent des exposés très catégoriques et très étoffés. Vous voyez donc davantage leur côté de la médaille que le nôtre.

Nous en avons eu une bonne illustration lors d'une conférence au printemps dernier. M. Douglas Hartell, directeur de la recherche à la Commission Carter, y a déclaré en effet que les recommandations de cette Commission n'avaient jamais pu percer; que le milieu des affaires avait littéralement envahi le Parlement, puisqu'il disposait de vastes ressources et qu'il avait la capacité de le faire. Qui plus est, le secteur social et les défavorisés étaient très peu représentés—comme c'est toujours le cas—et malheureusement, les parlementaires comme vous ne leur ont pas accordé tellement d'attention. Nous insistons donc pour que vos recommandations visent à rendre le régime fiscal canadien plus équitable; un bon moyen d'y parvenir serait d'accorder beaucoup plus d'importance aux opinions des groupes comme le nôtre et moins à celles du milieu des affaires.

Le président: Bien sûr, mais il faut aussi admettre que si les entreprises n'arrivent pas à prospérer, il y aura encore moins d'emplois et plus de chômeurs qu'à l'heure actuelle. Ce n'est pas si facile à trancher: les gens d'affaires ne sont pas tous mal intentionnés.

Mme Dulude: Disons qu'ils visent des intérêts à plus court terme que nous le souhaiterions.

[Text]

The Chairman: I am not so sure. Some of them spend a whole career in their companies and are very anxious to operate as good corporate citizens. I think some of your organizations may hold rather biased views, and there may be biased views, of course, held in the other direction. Therefore, it is good to hear from both sides. Please go on.

Ms. Dulude: Mr. Chairman, as I mentioned, what I will do is walk quickly through the brief that we have submitted. Also, at certain points I will introduce comments about the Blenkarn committee's recommendations on these same subjects.

Just to give you a general idea of what is behind our proposals, starting on page 5 you will see that the principles we set forward as being most important are that a good tax system must be progressive; that it must be visible and easily understood and that it must reflect people's real income and not make assumptions as to how much money they have—and I will come back to that. Also, it must recognize adequately the financial burden shouldered by people with children and other dependents. It must also recognize that the Department of National Revenue and the Department of Finance should not be in the child care business. Finally, it should reflect the fact that anyone whose income is below the poverty line should not be paying any tax.

Looking at the first principle, which is that a tax system must be progressive, this leads us to conclude that the bulk of government revenue should come from income taxes. However, we know for a fact—as you probably do as well—that any move towards increased sales taxes of any kind would make our system much less progressive since lower-income people would be paying an even greater share of taxes than they are at the present time. As a result, we are very much against any move towards an increase in sales taxes. In fact, if we were in a position of power, we would try to move towards a lower level of sales taxes than we have at the present time.

The government says that increased sales taxes will not have a bad impact. The main argument for that is that the refundable sales tax credit will be increased to compensate. In fact, the government has never made any commitment to having an adequate refundable sales tax credit, or one that would be fully indexed to the cost of living. Mr. Wilson has always refused to commit himself in that regard.

Secondly, we know that refundable sales tax credits are not passed on to welfare recipients at all. They are just simply deducted from the benefits that these recipients are receiving, and no agreement with the provinces has ever been reached on that point. Possibly more important from the point of view of a fair tax system, the refundable sales tax credit would not be given to middle-income taxpayers, so that the result would be that you would have a skewed system where middle-income people would be paying a larger proportion of taxes than higher-income people.

The Chairman: Are you in favour of a change from the manufacturers' sales tax that is now in existence?

Ms. Dulude: I am sorry, from a manufacturers' sales tax to what, Mr. Chairman?

[Traduction]

Le président: Je n'en suis pas si sûr. Certains d'entre eux passent toute leur carrière dans leur entreprise et désirent vraiment se comporter en bon citoyen. Je pense que certains de vos organismes ont parfois des opinions biaisées, tout comme, bien sûr, le milieu des affaires. Il est donc bon d'entendre les deux côtés de la médaille. Veuillez poursuivre.

Mme Dulude: Monsieur le président, comme je l'ai mentionné, je parcourrai brièvement le mémoire que nous avons présenté en intercalant parfois des commentaires sur ce que le Comité Blenkarn a recommandé sur le même sujet.

Pour vous donner une idée générale de ce qui sous-tend nos propositions, vous verrez, à partir de la page 5, que les principes que nous faisons valoir se résument essentiellement à ceci: un bon régime fiscal doit être progressif; il doit être transparent et facilement compréhensible et il doit refléter le revenu réel de la population et non présumer de leur avoir—j'y reviendrai plus tard. En outre, il doit tenir compte équitablement du fardeau financier imposé à ceux qui ont des enfants et d'autres personnes à charge. Il doit aussi reconnaître que le ministère du Revenu national et le ministère des Finances ne devraient pas s'immiscer dans les questions de garde d'enfants. Enfin, il devrait établir que tous ceux dont les revenus se situent sous le seuil de pauvreté ne devraient pas avoir d'impôt à payer.

Si nous nous arrêtons au premier principe, c'est-à-dire qu'un régime fiscal doit être progressif, nous devons conclure que le gros des recettes gouvernementales devraient provenir des impôts sur le revenu. Toutefois, nous savons pertinemment, comme vous aussi probablement, que toute orientation évoluant vers une majoration des taxes de vente rendrait le régime moins progressif, puisque les moins nantis assumeraient une part encore plus grande du fardeau fiscal. Par conséquent, nous sommes absolument opposés à toute décision d'augmenter les taxes de vente. En fait, si nous étions au pouvoir, nous essaierions plutôt de les abaisser.

Le gouvernement dit qu'une hausse des taxes de vente n'aura pas d'effet négatif. Il allègue principalement que le crédit remboursable au titre de la taxe de vente sera augmenté en retour. En fait, le gouvernement ne s'est jamais engagé à rationaliser ni à indexer ce crédit d'impôt. M. Wilson a toujours refusé de s'engager à cet égard.

Deuxièmement, nous savons que les crédits d'impôt remboursables au titre de la taxe de vente ne profitent pas aux assistés sociaux. Ils sont simplement déduits de leurs prestations, et nulle entente n'a jamais été conclue avec les provinces sur ce point. Qui plus est, le crédit remboursable au titre de la taxe de vente ne sera pas accordé aux contribuables à moyen revenu, de sorte que nous aurons un régime boiteux où les contribuables à revenu moyen paieront une plus forte proportion des impôts que les riches.

Le président: Êtes-vous en faveur d'un changement à la taxe à la fabrication qui existe maintenant?

Mme Dulude: Je suis désolée, pour arriver à quoi monsieur le président?

[Text]

The Chairman: From the manufacturers' sales tax that is now in existence.

Ms. Dulude: We understand what Mr. Wilson is saying when he says that the present system is not a fair one. What we are saying is that it simply compounds the injustice by having a larger level of sales tax for all products.

The Chairman: But if it is adverse to Canadian operations—and it has been proved to be so—do you not think it should be changed?

Ms. Dulude: Yes, but it could be changed in another way; it could be changed by establishing a long-term plan to phase out sales taxes completely. It depends on the point of view that you take. You can equalize things down as well as up.

The Chairman: I suppose the answer to that is that one of the reasons we have such a high level of taxes in Canada is the very large social programs we have in place compared to many other countries.

Ms. Dulude: I would like to move on to the next point on page 8, which is very relevant. It shows that, in fact, we do not have such a high level of taxes in Canada. That is absolutely a myth. If you look at the table on page 8, which was recently compiled by the Brookings Institution, you will see that the top Canadian tax rates are among the lowest in the world.

The Chairman: The trouble with the situation in Canada is that there are not enough wealthy people. I wish that there were a great many more people in Canada making a lot of money so that the government could tax the rich people and not have to tax any of the poor people. However, the problem is that there are not enough rich people in this country.

Ms. Dulude: Mr. Chairman, if we started by taxing these rich people at an adequate level, we would have more tax money so the problem would be less.

The Chairman: Let me assure you that it is Minuscule in the total. If you look at the statistics, you will see that there just is not a group of people rich enough that, by taxing them, the government could meet its requirements. In this case, by "rich people", I am referring to those who earn over \$100,000 per year. There are not enough of them.

Ms. Dulude: To do what?

The Chairman: To meet the revenue requirements of the government to maintain the social programs that we have in place, such as unemployment insurance and medicare.

Ms. Dulude: I am not suggesting that we would be able to replace sales taxes tomorrow by increasing the tax rate on the richest people. I think that would take the kind of very long-term planning that we unfortunately do not have in this country and that we would like to see. However, Mr. Chairman, I wish that you would address the point that I am making that is very relevant to this tax reform exercise. The government is proposing to lower the highest tax rates. If I understand what you are saying, you are suggesting that Canada has a high tax rate. The fact is that this is not true. In fact, Canada does not have very high income tax rates at all.

[Traduction]

Le président: Voulez-vous que la taxe à la fabrication soit modifiée?

Mme Dulude: Nous comprenons ce que M. Wilson veut dire lorsqu'il affirme que le régime actuel n'est pas équitable. Nous disons simplement qu'il accroîtra l'injustice en majorant la taxe de vente et en l'appliquant sur tous les produits.

Le président: Mais si cela va à l'encontre des entreprises canadiennes—comme on l'a prouvé—ne pensez-vous pas qu'elle devrait être changée?

Mme Dulude: Oui, mais on pourrait s'y prendre autrement; on pourrait la changer en établissant un programme à long terme pour supprimer progressivement et totalement les taxes de vente. La solution dépend du point de vue que vous adoptez. C'est tout aussi vrai vers le bas que vers le haut.

Le président: En réponse à cela, je présume qu'on pourrait dire aussi que si nous avons un niveau aussi élevé d'imposition au Canada, c'est principalement parce que nous avons beaucoup plus de programmes sociaux que bien d'autres pays.

Mme Dulude: J'aimerais passer au point suivant, à la page 8, qui est très important. Nous démontrons ici qu'en fait, nous n'avons pas un niveau si élevé d'imposition au Canada. C'est absolument un mythe. Si vous examinez le tableau de la page 8, qui a récemment été brossé par l'Institution Brookings, vous verrez que les taux d'imposition des Canadiens les plus riches sont parmi les plus faibles du monde.

Le président: Ce qui arrive au Canada, c'est qu'il n'y a pas suffisamment de riches. Je souhaiterais qu'il y ait beaucoup plus de Canadiens qui fassent beaucoup d'argent, de sorte que le gouvernement pourrait les imposer au lieu d'imposer les pauvres. Toutefois, nous n'avons malheureusement pas assez de riches.

Mme Dulude: Monsieur le président, si nous commençons à imposer ces riches à un niveau adéquat, nous aurions une meilleure assiette fiscale, ce qui atténuerait notre problème.

Le président: Permettez-moi de vous assurer que ce serait un apport minuscule. Si vous examinez les statistiques, vous verrez qu'il n'y a simplement pas un groupe de personnes assez riches pour qu'en les imposant, le gouvernement puisse répondre à ses besoins. Par «riches», j'entends ceux qui gagnent plus de 100 000 \$ par année. Ils ne sont pas assez nombreux.

Mme Dulude: Pour faire quoi?

Le président: Pour renflouer les caisses du gouvernement afin que ce dernier puisse financer les programmes sociaux actuels, tels l'assurance-chômage et l'assurance-maladie.

Mme Dulude: Je ne veux pas dire que nous pourrions remplacer la taxe de vente demain en augmentant le taux d'imposition des riches. Il faudrait pour cela une planification à très long terme qui n'existe malheureusement pas ici au Canada. Toutefois, monsieur le président, j'aimerais que vous parliez plutôt du point que j'essaie de défendre et qui a beaucoup d'importance dans cet exercice de réforme fiscale. Le gouvernement propose d'abaisser les taux d'imposition des Canadiens les plus riches. D'après ce que vous dites, le Canada aurait un taux d'imposition élevé. Mais ce n'est pas vrai. En fait, nos taux d'imposition élevés. Mais ce n'est pas vrai. En fait, nos

[Text]

The Chairman: I can guarantee you that a lot of people in Canada pay more taxes than they would if they lived in the United States and had the same kind of income.

Ms. Dulude: The United States does not have the tax rate as shown on this table because it has just lowered it. However, the European countries listed have a much higher tax rate. I know for a fact that many of these countries have much higher sales taxes than we do. Canada, in western world terms, is undertaxed, not overtaxed.

The Chairman: We take your point. Not that we agree with you, but we hear you.

Ms. Dulude: I am beginning to understand that this committee's chairman has a certain point of view.

The Chairman: I am trying to find out where you are coming from.

Ms. Dulude: Just read my brief.

Senator Buckwold: For the record, the chairman does not always express the views of all of the members of the committee.

Ms. Dulude: I am glad to hear that. We are told that upper income Canadians are paying too much tax, and we disagree with that. On the basis of that disagreement, we find it completely unjust to see changes that would give tax savings of more than \$4,000 to well-off Canadians, while those who make less than \$15,000 a year would get an average of \$140.

The argument that we must be competitive with the United States is spurious. In the Blenkarn committee report it is explained how, in fact, the top tax rate in the United States is now 33 per cent. Our federal tax rate is going to be 33 per cent, so our proposed rate is going to be lower than theirs. This does not take into account the fact that our social programs are much better than theirs. These have to be paid for, and we are proud to pay for them. The United States tax system also has fewer tax loopholes in it. They do tax all capital gains; they do not have the huge RRSP levels that we have; and they do have estate taxes. Therefore, any straight comparison of the two systems is certainly not meaningful.

The assumption that there would be a huge exodus of people from Canada to the United States if our taxes were higher is not supported by most economists. If this were the case, there would be a huge exodus of Europeans to come to Canada.

Obviously, the conclusion is that we are in complete disagreement with the new structure of rates being proposed in the tax reform exercise. We find it very unfortunate that the Blenkarn committee supported it, although I must say we were not surprised.

On the question of exemptions versus credits, we, like other social policy groups, were glad that the exemptions were trans-

[Traduction]

taux d'imposition sur le revenu ne sont absolument pas très élevés.

Le président: Je puis vous garantir qu'un grand nombre de Canadiens paient plus d'impôt qu'ils n'en paieraient aux États-Unis avec le même genre de revenu.

Mme Dulude: Le taux d'imposition aux États-Unis n'est pas celui qui figure sur ce tableau puisqu'il vient d'être abaissé. Toutefois, les pays européens cités ont un taux d'imposition beaucoup plus élevé. Je sais pertinemment qu'un grand nombre de ces pays ont des taxes de vente supérieures aux nôtres. Comparé aux autres pays occidentaux, le Canada n'est pas surimposé, il n'est pas assez imposé.

Le président: Nous prenons note de ce que vous dites, non pas que nous soyons d'accord avec vous, mais nous vous écoutons.

Mme Dulude: Je commence à comprendre que le président de ce comité a un point de vue bien arrêté.

Le président: J'essaie de découvrir qui vous représentez.

Mme Dulude: Lisez simplement mon mémoire

Le sénateur Buckwold: Pour le compte rendu, j'aimerais signaler que le président n'exprime pas toujours l'opinion de tous les membres du Comité.

Mme Dulude: Je suis heureuse de l'apprendre. On nous dit que les Canadiens des tranches de revenu supérieures paient trop d'impôt et nous ne sommes pas d'accord. Nous trouvons donc totalement injuste que grâce à cette réforme, les Canadiens riches puissent réaliser des économies fiscales de plus de 4 000 \$, alors que ceux qui font moins de 15 000 \$ par année n'auront qu'une baisse moyenne de 140 \$.

L'argument selon lequel nous devons être concurrentiels avec les États-Unis est très contestable. Dans le rapport du Comité Blenkarn, on explique comment, en fait, le taux d'imposition des plus riches aux États-Unis est maintenant de 33 p. 100. Notre taux d'imposition fédéral sera aussi de 33 p. 100; mais, en réalité il sera inférieur au leur, compte tenu du fait que nos programmes sociaux sont bien meilleurs que les leurs. Il faut de l'argent pour les financer, et nous sommes fiers de pouvoir nous les payer. Le régime fiscal américain comporte aussi moins d'échappatoires. Il impose tous les gains en capital; les Américains n'ont pas la chance d'avoir vos REÉR et ils ont des impôts sur les successions. Par conséquent, toute comparaison des deux systèmes est boiteuse.

La plupart des économistes ne sont pas d'avis qu'il y aura un important exode de Canadiens vers les États-Unis si nos impôts sont majorés. Si tel était le cas, il y aurait déjà eu un grand exode d'Européens vers le Canada.

De toute évidence, nous sommes en définitive totalement opposés à la nouvelle structure des taux qui est proposée dans la réforme fiscale. Nous trouvons qu'il est très malheureux que le Comité Blenkarn ait approuvé cette structure, toutefois, nous n'en avons pas été étonnées.

Au sujet de la possibilité de transformer les exemptions en crédits, comme d'autres groupes voués à la défense de la politique sociale, avons été heureux de cette possibilité. Nous avons

[Text]

formed into credits. We have always said that exemptions gave undue benefits to people whose incomes were higher.

The Chairman: I would think that you would find this committee is in general agreement with that statement. I would like to ask you a question on that subject. Would you be in support of transferring to a credit the \$1,000 investment exemption that is now in effect?

Ms. Dulude: I do not know. I must say that I have not looked at the effect of that. I would think that, if it is like the other credits, that would have a favourable result. The question I am not answering is whether or not we are in favour of having such a tax reduction in the first place, either in the form of an exemption or a credit. However, if it is to exist, it would be better if it were a credit.

The Chairman: The witnesses who appeared before this committee representing the disadvantaged and the poor indicated that they were shocked to find how many low-income people took advantage of that investment deduction. These were people who had a taxable income of only \$10,000 but had bank accounts and savings bonds. I believe the percentage was around 40 per cent.

Ms. Dulude: One way to deal with that is to have an interest deduction or credit that gives a benefit to the poor and the non-poor alike. However, that would be very expensive.

Another way of dealing with that, which is what we would recommend, is to have a low-income credit that would cancel the taxes of low-income people, whatever their age.

The Chairman: That is a major change. I was asking you whether or not you would support the transfer of that deduction to a credit?

Ms. Dulude: I am saying that if that measure is kept, a credit would be better than a deduction.

The Chairman: The white paper eliminates that.

Ms. Dulude: I have not expressed an opinion about whether or not that should be kept. I would like to underline the kind of approach you are taking. You say that you will not consider a low-income credit because that is a major change. On the other hand, when you have a lowering of the top tax rate, you say that that is not a major change. This kind of mindset, to me, is not a very open approach. The proposals that suit the committee, as not very major changes, are major changes to us, and the proposals that would help our constituency a great deal, but which you do not like, you say are major and you will not touch them.

This was the approach that the Blenkarn committee took. When we appeared and talked to their researchers, they said that they were not even going to consider raising the top tax rate compared to what the tax reform paper had recommended. This was completely out of the question. No matter what arguments we presented to them, they had a totally closed mind.

[Traduction]

toujours dit que les exemptions avantageaient indûment les contribuables des classes supérieures.

Le président: Vous verrez que le Comité est en général d'accord avec cette assertion. J'aimerais justement vous poser une question à ce sujet. Seriez-vous d'accord pour qu'on transforme en crédit l'actuelle exemption de 1 000 \$ sur les revenus de placements?

Mme Dulude: Je l'ignore. Je dois dire que je n'en ai pas examiné l'effet. Je serais portée à croire que si c'est comme pour les autres crédits, ce changement serait bénéfique. Il faut plutôt nous demander si nous sommes en faveur d'une telle réduction d'impôt, que ce soit sous forme d'exemption ou de crédit. Toutefois, si elle doit absolument exister, il vaut mieux que ce soit un crédit.

Le président: Les témoins qui ont comparu devant le Comité au nom des défavorisés et des pauvres ont indiqué qu'ils étaient choqués du nombre de gagne-petit qui profitaient de cette réduction sur les revenus de placements. Certains avaient un revenu imposable de 10 000 \$ seulement, mais avaient des comptes de banque et des obligations d'épargne. Je crois que c'était le cas d'environ 40 p. 100 d'entre eux.

Mme Dulude: Une façon de régler ce problème consisterait à créer une deduction ou un crédit pour intérêts qui avantagerait tout autant les pauvres que les non-pauvres. Toutefois, ce serait très coûteux.

Une autre façon de procéder, celle que nous recommanderions d'ailleurs, serait de créer un crédit d'impôt pour les tranches de revenu inférieures, crédit qui annulerait les impôts à payer par les gagne-petit, quel que soit leur âge.

Le président: Ce serait un grand changement. Je vous demandais simplement si vous étiez d'accord ou non pour qu'on transforme cette deduction en crédit?

Mme Dulude: Je crois qu'un crédit serait préférable à une deduction, si l'on décide de conserver cette mesure, bien entendu.

Le président: Le Livre blanc propose de l'abolir.

Mme Dulude: Je ne vous ai pas dit que je pensais qu'elle devrait être conservée. Voyez le genre d'optique que vous adoptez. Vous dites que vous ne considéreriez pas la possibilité de créer un crédit pour les contribuables à faible revenu parce que ce serait un changement important. Par ailleurs, lorsqu'il s'agit d'abaisser le taux d'imposition maximum, vous dites que ce n'est pas un grand changement. Ce n'est certainement pas à mon avis une preuve d'une très grande ouverture d'esprit. Pour les propositions qui font l'affaire du Comité et qui, à ses yeux, ne sont pas très importantes, le sont au contraire pour nous, et les propositions qui aideraient énormément notre cause, mais que vous n'aimez pas, deviennent pour vous des grands changements auxquels vous ne voulez pas toucher.

C'est aussi l'esprit qui a animé le comité Blenkarn. Lorsque nous sommes entretenus avec les chercheurs du comité lors de notre comparution devant le comité Blenkarn, ces derniers nous ont dit qu'ils n'envisageaient même pas de hausser le taux d'imposition maximum par rapport à ce que le Livre blanc sur la réforme fiscale recommande. C'était absolument hors de

[Text]

We do plead with this committee to have an open mind. We hope that this committee will not have the same point of view as the Blenkarn committee, which would not think about certain things because they were outside their jurisdiction. I think you know that you can raise any issue you like, and I wish you would raise the more progressive issues. Certainly we cannot count on the government to do so.

Coming back to the exemptions and deductions being transformed into credits, I said that we were favourable to that. Unfortunately, what weakens the impact is that some of these credits—especially the credit for children—are too low. I will talk about benefits for children at a later time.

More serious is the fact that none of these benefits are fully indexed to the cost of living. The government claimed that 80,000 or 90,000 people were taken off the tax roles, which was meaningless because more than 1 million people came onto the tax roles in the last few years as a result of deindexation. In the next few years, if indexation is not reinstated, whatever is in this paper that is good for senior citizens, for parents or for low-income people is going to disappear in no time at all.

I looked at the Blenkarn committee report only briefly, and I was amazed to find that they did not seem to know how the indexation worked. They were saying that they thought the first 3 per cent of inflation was covered and the rest was not, while, of course, it is the opposite. It is the first 3 per cent that is not covered. Therefore, every year the value of these deductions and credits is going down.

Again, we would appeal to you that if we are going to have a tax reform exercise that it not have *ad hoc* increases for one or two years. I doubt that Mr. Sinclair would be sympathetic to that, but, because we are experts on pension reform as well as tax reform, we know very well that *ad hoc* increases to the cost of living means that most seniors who work in companies with *ad hoc* increases in pensions are not getting decent increases in their pensions and they are living below the poverty line.

I will not talk about the treatment of married people, because that was specifically addressed to the Parliamentary committee and is not part of the tax reform proposals.

One of the major areas of concern to us is the treatment of dependents. We list all of the principles that we think should be respected, and the main principle is that children are not solely a personal responsibility. We think that parents are doing a service to society, and this must be recognized in the tax system.

[Traduction]

question. Quels que soient les arguments que nous leur avons présentés, ils étaient absolument inflexibles.

Nous demandons à ce comité-ci de faire preuve d'ouverture d'esprit. Nous espérons qu'il n'adoptera pas la même approche que le comité Blenkarn, c'est-à-dire qu'il n'écartera pas certains éléments simplement parce qu'ils ne relèvent pas de sa compétence. Vous savez sûrement que vous pouvez soulever n'importe quelle question, et j'aimerais bien que vous n'hésitez pas à faire des propositions progressistes. Il ne faut certainement pas compter sur le gouvernement pour le faire.

Quant à la question de la transformation des exemptions et des déductions en crédits, j'ai déjà dit que nous y étions favorables. Mais il faut déplorer que ces crédits, surtout les crédits pour enfants, soient trop bas. J'aborderai la question des avantages pour enfants, plus tard.

Ce qui est plus grave, c'est qu'aucun de ces avantages ne sera pleinement indexé au coût de la vie. Le gouvernement a déclaré que 80 000 ou 90 000 personnes n'étaient pas inscrites au rôle d'imposition, ce qui n'est pas beaucoup, parce qu'un million de nouveaux contribuables y ont été inscrits ces dernières années, en raison de la désindexation des exemptions. D'ici quelques années, si l'indexation est rétablie, tout ce qui, dans ce Livre blanc, est avantageux pour les citoyens âgés, les parents et pour les contribuables à faible revenu disparaîtra en un clin d'œil.

Je n'ai examiné que très brièvement le rapport du Comité Blenkarn, et j'ai été étonnée de constater que les membres de ce Comité semblait ignorer comment l'indexation était appliquée. Les membres de ce comité disaient que les exemptions étaient indexées pour les trois premiers points de pourcentage de l'inflation tandis que passé ce stade, elles ne l'étaient pas, alors que c'est tout le contraire. C'est des trois premiers points de pourcentage dont on ne tient pas compte. Par conséquent, chaque année, ces déductions et ces crédits perdent de la valeur.

Je le répète, nous vous prions de songer à tout cela, si vous avez l'intention d'effectuer une véritable réforme fiscale dont les avantages ne seraient pas haussés qu'exceptionnellement, soit uniquement pendant un ou deux ans. Je doute que M. Sinclair voie cela d'un bon œil, mais, comme nous sommes des experts en réforme des pensions tout aussi bien qu'en réforme fiscale, nous savons fort bien quels effets ont les corrections apportées exceptionnellement pour tenir compte d'une hausse du coût de la vie. Nous savons que la plupart des citoyens âgés qui travaillent dans des sociétés dont les régimes de pension sont indexés à l'occasion n'obtiennent pas des hausses de pension décentes et qu'ils vivent souvent sous le seuil de pauvreté.

Je ne m'arrêterai pas au sort des personnes mariées dont le Comité a déjà été saisi et qui ne fait pas partie des propositions de la réforme fiscale.

Nous nous préoccupons aussi beaucoup du sort des personnes à charge. Nous avons dressé une liste de tous les principes qui, selon nous, devraient être respectés, et le principal c'est que la responsabilité des enfants ne retombe pas seulement sur leurs parents. Nous pensons que les parents rendent un service à la société et il faut que le régime fiscal en tienne compte.

[Text]

The philosophy of the tax reform paper and the philosophy of this government is that having children is a personal indulgence, and, unless you are poor, they should not be taken into account. The result is that the benefits given to parents with middle and upper income would diminish compared to what they were previously. We strongly protest this. Even in strict tax theory terms it does not make sense. It goes against the principle of horizontal equity. People who have the same income but are in different situations should be paying different amounts of tax or should have different benefits at the end of the day. This is not what this government believes in. Again, this is very short-term thinking. Women are discouraged in every possible way from having children in this country, and it is extremely onerous for them to do so. Again, the type of message that our society gives through all of its proposals and policies is that having children is not important and is something that, if you choose to do, you are on your own, except if you are poor. And, of course, if you are poor it is not the piddling amounts that the government will give you that will make much difference anyway.

The Chairman: Do you have a position in respect of earnings level allowed children?

Ms. Dulude: No.

The Chairman: It is now \$2,500 and under the proposal it drops to \$500.

Ms. Dulude: No, we do not have a position.

The Chairman: Do you have a position in respect of the proposal to eliminate the child tax credit for children over 18 years of age who are continuing their education?

Ms. Dulude: Yes. As it says in my brief, we did not think that what the government was saying in terms of transfer of the education deduction would actually make up for the loss of exemption for children over 18.

The Chairman: So you would be in favour of that?

Ms. Dulude: We welcome the Blenkarn recommendations on this, although, as I understand it, it would stop at age 21. I am not sure if the rationale for stopping at age 21 is valid. I would urge you to consider possibly raising it, because if a child is a dependent of any age the parents will have to bear the burden, and under our family law parents are responsible for children of all ages who are dependent upon them.

The Chairman: We do not want to have a bunch of Canadians who are professional students. After you reach the age of 21 you should be through high school and have had at least one shot at post-secondary education.

Ms. Dulude: You are talking to the wrong person. I am 43 and I am a doctoral student; I suspect that I will be a student for the rest of my life.

The Chairman: You are fortunate that you have the time to be a doctoral student.

Ms. Dulude: We also believe that low-income parents should be getting much higher benefits than they are at the present

[Traduction]

Pour les rédacteurs du Livre blanc sur la réforme fiscale et pour le gouvernement, avoir des enfants, c'est un choix personnel, et à moins d'être peuvre, vous n'avez pas droit à ce qu'on tienne compte de vos besoins. En conséquence, les avantages désormais consentis aux parents à revenus moyen et supérieur diminueront comparativement à ce qu'ils étaient auparavant. Nous protestons énergiquement contre cette évolution. Même au strict plan fiscal, c'est insensé. C'est aller à l'encontre du principe d'une justice horizontale. Ceux qui ont le même revenu, mais qui sont dans des situations différentes devraient payer des impôts différents et profiter aussi d'avantages distincts. Ce n'est pas ce en quoi notre gouvernement croit. Là encore, sa vision est à très court terme. Tout est mis en œuvre au Canada pour dissuader les femmes d'avoir des enfants, et cette responsabilité est extrêmement onéreuse pour elles. Ici encore, notre société, par toutes ces propositions et ces politiques, semble dire que ce n'est pas important d'avoir des enfants et que si l'on choisit d'en avoir, ce sera à ses propres frais, sauf si l'on est pauvre. Et naturellement, chez les familles mal nanties, ce ne sont pas les miettes que donne le gouvernement qui feront la différence de toute façon.

Le président: Avez-vous pris position au sujet des niveaux de revenus que les enfants peuvent avoir sans être imposés?

Mme Dulude: Non.

Le président: Ils sont maintenant fixés à 2 500 \$ et si cette proposition est mise en œuvre, ils tomberont à 500 \$.

Mme Dulude: Non, nous n'avons pas abordé cette question.

Le président: Avez-vous pris position au sujet de la proposition visant à supprimer le crédit d'impôt pour enfants pour les enfants de plus de 18 ans qui poursuivent des études?

Mme Dulude: Oui. Comme je le dis dans mon mémoire, nous ne pensons pas que ce que le gouvernement décrit comme étant le transfert des déductions pour études compensera vraiment la perte de l'exemption pour enfants de plus de 18 ans.

Le président: Vous seriez donc en faveur de cela?

Mme Dulude: Nous accueillons donc favorablement les recommandations du rapport Blenkarn à ce sujet, même si cette exemption s'arrêterait lorsque l'enfant aurait 21 ans. Je ne suis pas sûre que cette limite soit justifiée. Je vous suggérerais de songer à la repousser, parce que s'il s'agit d'un enfant à charge, quel que soit son âge, les parents devront le soutenir financièrement, car notre droit de la famille prescrit, en effet, que les parents sont responsables des enfants, quel que soit leur âge, tant qu'ils sont à leur charge.

Le président: Nous ne voulions pas non plus qu'une foule de Canadiens deviennent des étudiants permanents. Après avoir atteint l'âge de 21 ans, on a normalement terminé ses études supérieures et même amorcé les études postsecondaires.

Mme Dulude: Vous vous adressez à la mauvaise personne. J'ai 43 ans et j'étudie en vue d'obtenir un doctorat; j'imagine même que j'étudierai toute ma vie.

Le président: Vous êtes bien chanceuse d'avoir le temps de faire des études de doctorat.

Mme Dulude: Nous estimons également que les parents à faible revenu devraient être beaucoup plus avantagés qu'à

[Text]

time. Under the proposals, particularly because of the lack of indexation, within the next few years even the lowest-income parents would be much behind what they were a few years ago. In spite of all of the tinkering that this government has done with childrens' benefits, the refundable child tax credit and the sales tax credit, low-income people with children will fall further and further behind.

It is the same situation with the lack of indexation of the turnaround point for the refundable child tax credit. We flagged that as one of the elements that meant that middle-income parents would lose. We support the recommendation of the Blenkarn committee that this be increased, but the fact that they are doing a one-time increase is insufficient. From that level it should be indexed so that it will not diminish in impact from year to year. If it is worth raising this year, it is worth raising for all of the future years as well. Again, we are asking for internal logic, and we do not find it in either the white paper or the Blenkarn committee report.

Another example of a lack of logic is when we look at the credit of \$65 per child. We condemned the government for the fact that parents who make more than \$27,500 would get less benefit from the \$65 credit for each child than they were getting from the previous exemption. We wanted these parents to get at least as much as they were getting before. The Blenkarn committee recommended that a family with a third and fourth child should receive additional benefits. However, I do not see that they have justified that in any way, and I do not find any logical explanation for it, except that they say, "They would lose more than the other parents, so we should give it to them." That is a poor basis for setting up a tax system that will be with us for a long time, unless the government has an outright natalist policy where it wants people to have three and four children and will give more benefits for that. I do not think that is justified, because in straight economic terms it would seem to be just the opposite: the more children you have the less the cost for an additional child.

The Chairman: Would you mind hurrying along here, because we are running way behind time.

Ms. Dulude: Yes. I started at 10 o'clock and was told that I had an hour.

The Chairman: Half an hour.

Ms. Dulude: Half an hour? Normally it is an hour.

The Chairman: Well, I am sorry.

Ms. Dulude: All right. I was also to appear at 9.30.

The Chairman: According to our record we have you scheduled for half an hour. If we misled you, I am sorry. We have your document; we all can read.

[Traduction]

l'heure actuelle. Aux termes des propositions, plus particulièrement parce qu'elles ne prévoient pas d'indexation, d'ici quelques années, même les parents les moins bien rémunérés perdront beaucoup de terrain par rapport à ce dont ils bénéficiaient avant. Malgré tous les remaniements que le gouvernement a faits aux avantages auxquels donnent droit les enfants, aux crédits d'impôt remboursables pour enfants et au titre de la taxe de vente, les personnes à faible revenu qui ont des enfants seront de plus en plus désavantagées.

Avec ou sans indexation du seuil où le crédit d'impôt pour enfants peut être remboursable, le même problème se pose. Nous nous sommes servis de cette lacune pour démontrer que les parents à revenu moyen y perdraient. Nous sommes d'accord avec le Comité Blenkarn que ce seuil devrait être haussé, mais il n'est pas suffisant de procéder à une seule hausse. Il faudrait en effet qu'à ce niveau, ce soit indexé pour que l'incidence de cet avantage ne diminue pas d'année en année. Si cette hausse est appropriée cette année, elle l'est pour toutes les années à venir également. Une fois de plus, nous demandons un peu de logique, ce qui semble être absent du Livre blanc ou du rapport du comité Blenkarn.

Ce manque de logique transparaît aussi lorsque nous examinons le crédit de 65 \$ par enfant. Nous avons reproché au gouvernement le fait que les parents qui gagnent plus de 27 500 \$ soient moins avantagés par ce crédit de 65 \$ pour chaque enfant qu'ils ne l'étaient avec l'exemption précédente. Nous voulons que ces parents reçoivent au moins autant qu'avant. Toutefois, le Comité Blenkarn a recommandé que ce crédit progresse à partir du troisième et du quatrième enfant. Je ne vois nulle part, cependant, qu'on ait justifié de quelque façon que ce soit ce raisonnement et je n'ai trouvé aucune explication logique sauf qu'on y dit que comme ces parents perdraient plus que les autres, ils devraient y avoir droit. Ce ne sont pas des bases plutôt solides sur quoi construire un régime fiscal qui durera longtemps, à moins que le gouvernement ne poursuive une politique franchement nataliste. S'il désirait vraiment que les gens aient trois ou quatre enfants il consentirait alors à les avantager plus. Je ne pense pas que ce soit justifié, car économiquement parlant, ce serait exactement l'opposé qui serait vrai: plus on a d'enfants, moins il en coûte pour chaque enfant supplémentaire.

Le président: Auriez-vous l'obligeance d'accélérer un peu votre rythme, parce que nous prenons du retard.

Mme Dulude: Oui. J'ai commencé à 10 heures et on m'a dit que j'avais une heure.

Le président: Une demi-heure.

Mme Dulude: Une demi-heure? Normalement c'est une heure.

Le président: Bien, je suis désolé.

Mme Dulude: Fort bien. Je devais aussi comparaître à 9 h 30.

Le président: D'après notre calendrier, nous vous avons attribué une demi-heure. Si nous vous avons induit en erreur, j'en suis désolé. Nous avons votre document; nous pouvons tous le lire.

[Text]

Ms. Dulude: From your questions, Mr. Chairman, I do not think that you have read it.

The Chairman: Well, I can still read it afterwards, though.

Ms. Dulude: All right. I will go to the section on low income and again reiterate that this is extremely important for us. We think it is a scandal that this country is ready to reduce the top tax rate for the richest people in this country who do not need the money. In fact, one bank president said that he did not need the family allowance because he had plenty of money and did not need any government money. Well, that man is being given thousands of dollars in tax reductions, which he has said that he does not need. On the other hand, we have thousands, if not hundreds of thousands, of poor people in this country who are paying tax. This is, I repeat, a scandal. This should be corrected. This committee should not feel that this is something that is outside its jurisdiction to recommend.

Overall, I think you have the message that we do not like the white paper on tax reform. We think there is a need for tax reform in this country, but not in the direction that the government has announced. We think that the approach taken is a shortsighted one, and that as far as parents are concerned they will be suffering.

This country needs people to want to have children. Speaking on behalf of women, the message we are getting from our governments, and particularly from the federal government, is that it does not want women to have children and, if they do, they will be penalized for it.

The lack of indexation will also affect the second most vulnerable group in our society most: senior citizens. The lack of indexation or full indexation has meant that many seniors who had never paid tax have been paying tax in the last few years, and under these proposals they would start to do so again.

Senator Buckwold: I do not want the witness to leave with the impression that this committee is insensitive to the problems facing those with lower incomes, single parent families, and those with problem children and so on. On the other hand, most of us, I think with some justification, believe that our overall system, with the protective blanket that we have in Canada to take care of those with low incomes, imperfect as it is, is probably as good as any you will find in the world. Obviously, there are imperfections. Nevertheless, it seems to me, generally, Canadians, considering the overall economic situation in this country, have taken care of that responsibility as best they can. I think, in my opinion, you have exaggerated some of the situations insofar as how the government is looking after those in need as compared to governments in other parts of the world. I would repeat that we are not insensitive. We know the problems.

Ms. Dulude: One situation that is unfortunate for parents, seniors and low-income people in Canada is that we are so close to the United States which has just about the worst social programs of all the western countries. If we compare ourselves to the United States, we are very often sanctimonious because they do not have maternity leave or family allowances at all.

[Traduction]

Mme Dulude: D'après vos questions, monsieur le président, je ne pense pas que vous l'ayez lu.

Le président: Mais je peux le lire après coup.

Mme Dulude: Très bien. Je vais passer à la partie qui traite des contribuables à faible revenu, qui, vous le savez, revêt une très grande importance pour nous. Il est scandaleux que ce pays soit disposé à réduire le taux d'imposition maximal pour les riches qui n'ont pas besoin de cet argent. En fait, un président de banque a dit qu'il n'avait pas besoin d'allocations familiales parce qu'il avait beaucoup d'argent et n'avait pas besoin de l'argent du gouvernement. Or, cet homme voit son impôt réduit de plusieurs milliers de dollars, et il dit n'en avoir pas besoin. Par ailleurs, il y a des milliers, sinon des centaines de milliers, de pauvres ici au Canada qui paient des impôts. Je le répète, c'est un véritable scandale. Il faudrait rectifier les choses. Le Comité ne devrait pas avoir l'impression qu'il s'agit là d'une question pour laquelle il n'a pas la compétence de présenter des recommandations.

Surtout, je pense que vous avez bien compris que le Livre blanc sur la réforme fiscale nous déplaît. Il y a effectivement un besoin de réforme fiscale au Canada, mais pas dans le sens que le gouvernement l'a annoncé. À notre avis, il a fait preuve de courte vue et les parents concernés en souffriront.

Le Canada a besoin de gens qui veulent avoir des enfants. Les femmes ont l'impression que nos gouvernements, et plus particulièrement le gouvernement fédéral, ne veulent pas qu'elles aient des enfants et que, si elles en ont, elles seront pénalisées. L'absence d'indexation lèsera aussi le deuxième groupe le plus vulnérable de notre société: les citoyens âgés.

L'absence partielle ou totale d'indexation oblige un grand nombre d'entre ceux qui n'avaient jamais payé d'impôt à en payer depuis quelques années; et ces propositions prolongeraient ce manège.

Le sénateur Buckwold: Je ne veux pas que le témoin nous quitte avec l'impression que le Comité est insensible aux problèmes des gagne-petit, des familles monoparentales, des parents qui ont des enfants à problème, et ainsi de suite. Par ailleurs, la plupart d'entre nous, je pense pouvoir l'affirmer, estiment que notre système global, qui prévoit une protection générale, si imparfaite soit-elle, pour les démunis, n'est probablement pas pire que les autres systèmes du monde. De toute évidence, il a des imperfections. Néanmoins, il me semble en général que les Canadiens, compte tenu de la situation économique globale du pays, ont assumé cette responsabilité de leur mieux. J'oserais dire que vous avez exagéré certaines des situations en sous-estimant l'intervention du gouvernement auprès des nécessiteux par rapport à ce qui se passe ailleurs dans le monde. Je vous le répète, nous ne sommes pas insensibles. Nous connaissons les problèmes.

Mme Dulude: Ce qui n'aide pas les parents, les citoyens âgés et les contribuables à faible revenu au Canada, c'est notre proximité avec les États-Unis, qui ont à peu près les pires programmes sociaux du monde occidental. Si nous nous comparons aux États-Unis, nous avons tendance très souvent à adopter une attitude moralisatrice, car ils n'ont pas de congés de

[Text]

We tend to become complacent when we consider their situation.

However, if we look at Europe, we see that, compared to practically all of the European countries, we have low pensions, we have no child care to speak of and we offer little support to low-income people. Our welfare rates in this country are less than half the poverty line. In Canada, we do not have a good social safety net. It is only in comparison with the United States that we do.

Senator Buckwold: We will not argue with you about that. Along with Senator Roblin, I just returned from Europe a few weeks ago and, although I did not have an opportunity to look at their systems, I am convinced that they share some of the same problems that we have here in terms of low-income people.

The Chairman: One point that I think you are supporting is the transfer of deductions and exemptions to credits. You are in favour of that because it fits into your idea of all tax rates having a greater degree of progressivity.

Ms. Dulude: The child tax credit is too low.

The Chairman: You would rather that it be a credit than a deduction or an exemption, is that correct?

Ms. Dulude: Yes.

The Chairman: I am sure the committee will give consideration to the points that you have made. Thank you very much.

In view of the time I am going to ask our next group of witnesses to come forward. It may be fortunate that they were sitting in the room and heard what Ms. Dulude had to say, because they represent the people that Ms. Dulude thinks are those who should be hit hardest. I would ask Mr. d'Aquino from the Business Council on National Issues and his colleagues to come forward.

If you have time, Ms. Dulude, perhaps you could stay and listen to them.

Ms. Dulude: I have heard them many times.

The Chairman: This may be another opportunity for you to be convinced, since you obviously are not as yet. Perhaps, Mr. d'Aquino, you could proceed and, at the outset, introduce your colleagues. If you have an opening statement, we would be happy to hear that.

Mr. Thomas P. d'Aquino, President and Chief Executive Officer, Business Council on National Issues: As members of the business council, we are delighted to have this opportunity to appear before this committee which, we know, has a long record of distinguished contributions to economic policy in the country.

I should like to introduce Mr. Heffernan, President and Chief Executive Officer, Co-Steel Inc. Mr. Heffernan is also vice-chairman of our task force on taxation policy. With me, also, is Mr. Jim Smith, who is President and Chief Executive Officer of Domtar Inc. He is the vice-chairman of our task

[Traduction]

maternité ni d'allocations familiales. Nous avons tendance à faire preuve de complaisance à leur égard.

Toutefois, si nous nous comparons aux pays européens, nous découvrons que, dans pratiquement tous les cas, nous avons des pensions moins généreuses, nous n'avons pas de services de garde d'enfants à proprement parler, et nous n'aidons guère les moins nantis. Nos prestations de bien-être sont inférieures à la moitié des revenus du seuil de la pauvreté. Au Canada, nous n'avons pas de protection sociale adéquate. Ce n'est qu'en comparaison avec les États-Unis que nous en avons une.

Le sénateur Buckwold: Nous n'allons pas argumenter sur ce point. En compagnie du sénateur Roblin, je viens de rentrer d'Europe il y a quelques semaines, et même si je n'ai pas eu l'occasion d'examiner le système de ces pays, je suis convaincu que les moins nantis leur posent à peu près les mêmes problèmes qu'à nous.

Le président: Vous semblez d'accord sur la conversion des déductions et des exemptions en crédits. Vous l'êtes, parce que vous croyez que tous les taux d'imposition devraient être beaucoup plus progressifs.

Mme Dulude: Le crédit d'impôt pour enfants est trop bas.

Le président: Vous préféreriez que ce soit un crédit plutôt qu'une déduction ou une exemption, n'est-ce pas?

Mme Dulude: Oui.

Le président: Je suis sûr que le Comité tiendra compte des points que vous avez soulevés. Merci beaucoup.

Étant donné l'heure, je vais demander au prochain groupe de témoins de se présenter. Il est heureux peut-être qu'ils aient entendu tout le témoignage de Mme Dulude, car ils représentent justement ces gens qui devraient être les plus durement touchés, d'après Mme Dulude. Je demanderais à M. d'Aquino du Conseil canadien des chefs d'entreprises et à ses collègues de venir en avant.

Si vous en avez le temps, madame Dulude, vous pouvez rester pour les écouter.

Mme Dulude: Je les ai entendus souvent.

Le président: Ce sera peut-être une autre occasion de vous laisser convaincre, puisque de toute évidence cela ne semble pas être fait encore. Peut-être, Monsieur d'Aquino, vous pourriez prendre maintenant la parole et commencer par nous présenter vos collègues. Si vous avez une déclaration préliminaire à faire, nous serons heureux de l'entendre.

M. Thomas P. d'Aquino, président et chef de la direction, Conseil canadien des chefs d'entreprise: À titre de membres du Conseil canadien des chefs d'entreprise, nous sommes enchantés d'avoir l'occasion de comparaître devant ce comité qui, nous le savons, s'est taillé une belle réputation pour le rôle prépondérant qu'il a joué dans la politique économique du pays.

J'aimerais vous présenter M. Heffernan, président et chef de la direction, Co-Steel Inc. M. Heffernan est aussi vice-président de notre groupe de travail sur la politique fiscale. Il est accompagné de M. Jim Smith, président et Chef de la direction de Domtar Inc. Il est le vice-président de notre groupe de

[Text]

force on taxation policy. Also present, is Mr. Tom Rutley, our Director of Research.

Mr. Heffernan, as chairman of the task force, will present a brief statement but just before he does, let me say that the work of Mr. Heffernan and Mr. Smith's task force has been ongoing now for about three years. It has involved senior members of the Canadian business community in a very intensive effort and exercise in examining comprehensive tax reform in this country. We have watched the white paper with great interest and, of course, most recently, Mr. Blenkarn's paper which we have not had an opportunity to digest totally, although we have had an opportunity to talk about it briefly.

If I may, I will now call on Mr. Heffernan to present a brief statement.

Mr. G. R. Heffernan, President and Chief Executive Officer, Co-Steel Inc.: Mr. Chairman, a bold and effective reform of Canada's taxation system is essential to strengthening the country's competitiveness and to enhancing our economic prospects. It was this conviction that compelled the business leaders who make up the Business Council on National Issues to call for comprehensive tax reform in 1984, and to launch a two-year assessment leading to a report and recommendations in 1986.

The council's mission was to produce a framework for reform that would coalesce support within the Canadian economic community around a number of fundamental principles. Underscoring these fundamentals was the council's insistence that any tax reform initiative be a comprehensive and integrated one, and that reform result in a taxation system that is competitive with those of our major trading partners.

Canada's heavy dependence on export trade and the need to significantly improve the country's productivity performance led us to stress the competitiveness issue in the tax reform debate. The council's long-standing concern about persistent deficits in our federal and provincial finances and the soaring national debt led us to the conclusion that taxation cannot and must not be a substitute for responsible fiscal management.

Following a careful assessment of the federal government's tax initiative, an initiative which respects some of the fundamental principles recommended by the council, the members of the council remain concerned in a number of important respects.

The dominant concern is that the tax proposals leave unanswered questions as to the form and timing of the sales tax reform. The council, with considerable reluctance, chose to support the proposed two-stage approach for one major reason. We believe that it would be in the best interests of the economic community and the country as a whole to implement one national sales tax based on federal-provincial agreement.

Accordingly, we have recommended that the finance ministers of the federal government and the provinces work to achieve an agreement in principle on sales tax reform by Janu-

[Traduction]

travail sur la politique fiscale. Voici aussi M. Tom Rutley, notre directeur de la recherche.

M. Heffernan, à titre de président du groupe de travail, présentera un bref exposé, mais avant qu'il ne s'exécute, permettez-moi de dire que les travaux du groupe de M. Heffernan et de M. Smith se poursuivent depuis environ trois ans. Ils ont fait appel à des représentants distingués du milieu des affaires canadien pour les aider à examiner à fond la réforme fiscale au Canada. Nous avons suivi le Livre blanc avec beaucoup d'intérêt et bien sûr, tout récemment, le document de M. Blenkarn, que nous n'avons pas encore eu la possibilité de digérer totalement, mais nous avons tout de même eu la possibilité de nous en entretenir brièvement.

Si vous le permettez, je demanderai maintenant à M. Heffernan de présenter la brève déclaration.

M. G. R. Heffernan, président et chef de la direction, Co-Steel Inc.: Monsieur le président, une réforme courageuse et efficace du régime fiscal du Canada est essentielle si l'on veut renforcer le caractère concurrentiel du pays et développer notre potentiel économique. C'est cette conviction qui a poussé les chefs de file du milieu des affaires, qui forment le Conseil canadien des chefs d'entreprise, à réclamer une profonde réforme fiscale en 1984 et à se lancer dans une évaluation de deux ans qui a mené à la présentation d'un rapport et de recommandations en 1986.

La mission du Conseil consistait à présenter un cadre de réforme dont la communauté économique canadienne appuierait certains des principes fondamentaux. Dans cet exercice, le conseil a toujours voulu que toute initiative de réforme fiscale soit globale et intégrée, et que la réforme donne lieu à un système d'imposition concurrentiel avec ceux de nos principaux partenaires commerciaux.

La forte dépendance du Canada par rapport au commerce extérieur et la nécessité d'améliorer sensiblement la productivité du pays nous ont amenés à mettre davantage l'accent sur la question de la concurrence dans le débat sur la réforme fiscale. Comme le Conseil s'inquiétait depuis longtemps des déficits persistants des gouvernements fédéral et provinciaux et que la dette nationale montait en flèche, nous avons tiré la conclusion que le régime d'impôt ne peut ni ne doit se substituer à une saine gestion fiscale.

Après avoir examiné en profondeur la proposition fiscale du gouvernement fédéral, proposition qui respecte certains des principes fondamentaux recommandés par le Conseil, nos membres n'ont pas été entièrement rassurés.

Surtout, les propositions fiscales restent silencieuses quant à la forme et au moment de la réforme de la taxe de vente. Le Conseil, après bien des hésitations, a choisi de soutenir l'approche en deux stades, et ce principalement pour une raison. En effet, nous croyons qu'il irait dans le meilleur intérêt de la communauté économique et du pays dans son ensemble, d'instituer une taxe de vente nationale unique fondée sur un accord fédéral-provincial.

En conséquence, nous avons recommandé que les ministres des Finances fédéral et provinciaux s'entendent en principe sur une réforme de la taxe de vente d'ici janvier 1988. Après quoi,

[Text]

ary, 1988. Having achieved an agreement in principle by that date, we have recommended that legislation be introduced in the first quarter of 1988 and that a federal-provincial, multi-stage sales tax be adopted by January, 1989. We recognize that this is an ambitious schedule. Nevertheless, we believe that a combination of political will and administrative efficiency can overcome the obstacles that stand in the way. Failure to act swiftly may bear heavy consequences, among them the disintegration of business support for the federal tax initiative in its present form.

The council insists that a key goal of tax reform must be the enhancement of Canada's competitiveness. We are concerned that a combination of measures in the tax reform package may, in fact, erode the competitive position of our enterprises. The measures that concern us most are the sharp reduction in capital cost allowances for manufacturing equipment, including the put-in-use rule; the proposed reduction in incentives for research and development; the telecommunications tax, which will be borne primarily by business; and the proposed changes which will increase capital gains taxes. These changes would result in a net increase in the tax burden borne by the corporate sector, which, in turn, has negative implications for investment, production and job creation.

To build upon the positive aspect of the proposed federal reforms, corporate income tax rate reductions at the provincial level would be desirable to help bring combined federal-provincial tax rates down towards the goal of 35 per cent.

The federal government's proposals for reform of the personal income tax are encouraging. In our view, however, the proposed reductions in personal tax rates do not go far enough. Further rate cuts are desirable at both the federal and provincial levels, and these should be financed by a shift towards expenditure taxation.

We expect that some of our recommendations will be resisted by the federal authorities on the ground that they would disrupt the revenue balance contained in the tax proposals. In anticipation of encountering this resistance, we offer two suggestions.

First, we readily acknowledge that tax reform must achieve greater fairness and simplicity. But tax reform must also result in enterprises that are more efficient and competitive. Upon the attainment of this goal depend investment, job creation and economic prosperity. The balance being sought by the government among the personal, corporate and sales tax reforms must recognize the importance of this goal.

Secondly, accommodation of our concerns should not result in an even higher deficit. Heavier taxation or a higher deficit have never been accepted by the council as the only ways to meet the government's spending requirements.

[Traduction]

une loi pourrait être présentée au cours du premier trimestre de 1988 et une taxe de vente fédérale-provinciale, multi-stades, pourrait être adoptée d'ici janvier 1989. Nous reconnaissons que c'est un programme ambitieux. Néanmoins, nous croyons qu'avec un peu de volonté politique et de l'efficacité administrative, nous pourrions surmonter les obstacles qui barrent notre route. Il faut agir promptement, sinon gare aux conséquences qui peuvent être lourdes: notamment le consensus du milieu des affaires en faveur de la proposition fiscale fédérale actuelle pourrait s'effriter.

Le Conseil insiste sur le fait que la réforme fiscale doit s'attacher avant tout à accroître le caractère concurrentiel du Canada. Nous craignons que de nombreuses mesures prévues dans le dossier de réforme fiscale minent la position concurrentielle de nos entreprises. Les mesures qui nous inquiètent les plus sont: la réduction radicale de la déduction pour amortissement lorsqu'il s'agit de matériel de fabrication, y compris la règle de mise en service; la réduction proposée des stimulants pour la recherche et le développement; l'impôt sur les télécommunications, qui sera absorbé principalement par le milieu des affaires; et les changements proposés pour accroître les impôts sur les gains en capital. Ces changements occasionneraient une hausse nette du fardeau fiscal du secteur des corporations, et auraient dès lors des conséquences néfastes sur l'investissement, la production et la création d'emplois.

Pour ajouter à l'aspect positif des réformes fédérales proposées, des réductions du taux d'imposition des corporations au niveau provincial seraient souhaitables de façon à faire baisser les taux d'imposition fédéraux-provinciaux conjugués, jusqu'à ce qu'ils aient atteint le taux cible de 35 p. 100.

Les propositions du gouvernement fédéral en vue de réformer l'impôt sur le revenu des particuliers sont encourageantes. À notre avis, toutefois, les réductions ne vont pas assez loin. Il faudrait les réduire encore, à la fois au niveau fédéral et provincial; elles pourraient être financées par une augmentations des taxes sur les dépenses.

Nous nous attendons à ce que certaines de nos recommandations soient rejetées par les autorités fédérales sous prétexte qu'elles dérangerait l'équilibre des rentrées fiscales arrêté par les propositions fiscales. Comme nous nous attendons à cette opposition, nous vous faisons valoir deux points.

Premièrement, nous reconnaissons d'emblée qu'une réforme fiscale doit viser une plus grande équité et une plus grande simplicité. Mais une réforme fiscale doit aussi rendre les entreprises plus efficaces et plus concurrentielles. De la réalisation de cet objectif dépendent l'investissement, la création d'emplois et la prospérité économique. L'équilibre recherché par le gouvernement entre l'impôt sur le revenu des particuliers, l'impôt sur le revenu des corporations et l'impôt sur les ventes, dans cette réforme, ne peut se faire sans la réalisation de cet objectif.

Deuxièmement, pour nous donner satisfaction, il ne faudrait pas que le gouvernement accroisse encore le déficit. Le Conseil n'a jamais accepté que l'impôt ou le déficit soient haussés sous prétexte que ce serait les seules façons de financer les dépenses gouvernementales.

[Text]

Indeed, taxes have risen considerably in recent years and deficits still remain unacceptably high. The answer to this conundrum lies, in part, in further expenditure reduction and in the avoidance of new spending, other than for absolute essentials. Tax reform will never be successful if the critical link between sound fiscal management and taxation is not fully appreciated and acted upon.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: I have one question. In our overview and as we envisage our report, we will be taking the position that it is unfortunate that there are two stages to this issue, but we have to recognize the political reality that the second tranche is where the bad medicine must be. So if we are going to have two phases, we could not expect the worst one first. I notice that you people come down on the side of multistaged sales tax rather than a consumption tax. A number of difficulties arise in securing that kind of arrangement, particularly with some of the provinces, and I do not have to underline that. Do you not think that your time schedule is somewhat unrealistic in view of the fact that the ways and means motion with regard to tax reform will be introduced in the middle of December?

Mr. Heffernan: We do not think it is unrealistic. We think it is difficult and will take a lot of work, but our understanding is that, by and large, most of the provinces are in favour of the comprehensive national sales tax. There may be one holdout in Alberta, but we expect that Alberta will fall in line once the other provinces agree.

Technically, there are difficulties, but I believe that the department is fully competent to carry out the detailed recommendations and the ensuing legislation with regard to the sales tax. We do not discount the complexity of it. Nevertheless, we believe that with a concerted effort it can be done, it should be done and, from our standpoint, it must be done.

The Chairman: Within the time schedule that you have put forward?

Mr. Heffernan: Yes.

The Chairman: You have suggested that the legislation be introduced in the first quarter of 1988.

Mr. Heffernan: Yes.

Mr. d'Aquino: Mr. Chairman, to elaborate on Mr. Heffernan's point, like you, we also try to live within the world of the possible and take into account political realities. But I suppose we would want to emphasize in the strongest possible terms that the two phases of the package meant, to us, that, first, the business community and all Canadians have had to meet substantial tax increases since 1984. Secondly, further sacrifices had to be made in phase one, and a considerable part of that burden, as you know, was carried by business. Certainly, the business represented by the council was very supportive of Mr. Wilson's tax proposals. Even though, like Winston Churchill, we believe that any tax is a bad tax, we have had to deal with a bad system—a system, incidentally, that still has its running deficit at \$30 billion a year.

[Traduction]

En fait, les impôts ont augmenté considérablement au cours des dernières années et les déficits se situent toujours à des niveaux inacceptables. Pour régler en partie ce problème il faut comprimer davantage encore les dépenses et éviter de nouveaux débours sauf pour les nécessités. La réforme fiscale n'apportera rien de bon tant que l'on ne sera pas tout à fait conscient du lien entre une saine gestion financière et le régime fiscal et tant qu'on n'agira pas en conséquence.

Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: J'ai une question. Dans notre survol et comme nous envisageons notre rapport, nous soutiendrons qu'il est malheureux que cette réforme se fasse en deux temps, mais nous devons reconnaître la réalité politique voulant que ce soit dans la deuxième tranche que la pilule soit le plus difficile à avaler. Ainsi si nous devons procéder en deux étapes, nous ne pourrions nous attendre à ce que la première soit la plus difficile. Je remarque que vous êtes partisans d'une taxe de vente multistades plutôt que d'une taxe à la consommation. Un certain nombre de problèmes se posent pour l'obtention d'un tel accord, surtout avec certaines provinces et je n'ai pas besoin de le souligner. Votre calendrier n'est-il pas assez irréaliste vu que la motion des voies et moyens portant sur la réforme fiscale sera présentée à la mi-décembre?

M. Heffernan: Nous ne croyons pas qu'il soit irréaliste. Nous croyons qu'il s'agit d'une question difficile qui exigera beaucoup de travail, mais nous croyons comprendre que, dans l'ensemble, la plupart des provinces souscrivent à une taxe de vente nationale. Il se peut que l'Alberta résiste, mais nous nous attendons à ce qu'elle accepte comme les autres.

Il y a des problèmes techniques, mais je crois que le ministère a toutes les compétences pour mettre en œuvres les recommandations détaillées et appliquer la loi qui régira la taxe de vente. Nous ne minimisons pas la complexité de l'exercice. Nous croyons néanmoins qu'avec un effort concerté nous pourrions y arriver, nous devrions y arriver et nous devons y arriver.

Le président: Dans le délai que vous avez proposé?

M. Heffernan: Oui.

Le président: Vous proposez que la mesure législative soit présentée au cours du premier trimestre de 1988.

M. Heffernan: Oui.

M. d'Aquino: Monsieur le président, pour poursuivre le point de M. Heffernan, nous essayons comme vous de rester dans les limites du possible en tenant compte des réalités politiques. Mais je suppose que nous voudrions souligner le plus possible que les deux étapes de la réforme ont signifié pour nous, premièrement, que le monde des affaires et tous les Canadiens ont dû faire face depuis 1984 à des hausses d'impôt considérables. Deuxièmement, d'autres sacrifices ont dû être consentis à la première étape et une part considérable de ce fardeau, comme vous le savez, a été assumée par les entreprises. Bien sûr, les entreprises représentées par le conseil ont fortement appuyé les propositions de réforme fiscale de M. Wilson. Malgré cela, comme Winston Churchill, nous estimons que tout impôt est mauvais, que nous avons dû supporter un mauvais

[Text]

But we also supported this tax reform on the understanding that phase 2 would happen and that it would happen quickly. That was our leap of faith, if you wish, with regard to phase one. Quite frankly, the fear in the business community is that if there is a delay in the implementation of phase 2, and, indeed, if it is delayed beyond the next election, who knows what phase 2 might look like? Who knows whether we will even see a form of national sales tax which is acceptable to us?

That is the political reality we are trying to deal with. That is why we have suggested to the government and are suggesting to you, as well, that you move quickly on this thing and at least have legislation enacted in 1988, with the desirable goal of implementation on January 1, 1989. In our view that is the most responsible thing to do, not just for phase one but for the country as a whole.

The Chairman: We take your point.

Senator Roblin: I wish I could take some such comfort from the notion that if we put the principle on the statute books, that would preserve it from the vicissitudes of electoral politics. I think that is a questionable assumption.

The Chairman: That is the political reality, then.

Looking at the matter generally, it seems to some of us that this tax reform has an anti-equity investment bias. Would you agree with that?

Mr. Heffernan: I am not quite sure what you mean by "anti-equity". Do you mean that it has an unfairness aspect to it?

The Chairman: Well, it seems to have a bias in favour of debt in place of equity.

Mr. Heffernan: I see, and what is your question?

The Chairman: Do you agree with the notion that the entire reform package has that bias?

Mr. Heffernan: I would say that there appears to be something of a facade. On one hand, the tax rates come down, which improves the potential return on equity. The capital cost allowances we would like to see moderated, to some extent.

I just returned from Sweden and I like the system there, although I do not think it would be possible here. There, companies are allowed to set aside money, which they give to the national bank. When they decide to make an investment, they can draw that money out. They have not paid any tax on it and they do not get any capital cost allowance. The investment is made. It is a cash investment system, and, when you see the effect on Swedish industry and its international competitors, it is interesting. By and large, however, I think we feel that the overall package will be conducive to more investment in Canada.

The Chairman: My question is as to what kind of investment, though. My question is: Does it have a bias towards debt

[Traduction]

régime—un régime, soit dit en passant, dont le déficit annuel est toujours de 30 milliards de dollars.

Mais nous avons également souscrit à cette réforme fiscale à la condition qu'il y aurait cette deuxième étape et qu'elle soit mise en œuvre rapidement. C'était notre lueur d'espoir, si vous voulez, en ce qui concerne la première étape. En toute franchise, le monde des affaires se demande à quoi pourra bien ressembler cette deuxième étape si l'on tarde à la mettre en œuvre et, en fait, si on la reporte après les prochaines élections? Qui sait si nous verrons même une taxe de vente nationale qui nous satisfasse?

C'est la réalité politique à laquelle nous essayons de faire face. C'est la raison pour laquelle nous avons proposé au gouvernement, comme nous vous proposons, d'agir rapidement et d'au moins promulguer la loi en 1988, en fixant le 1^{er} janvier 1989 comme objectif souhaitable de mise en œuvre. Il s'agit selon nous de la chose la plus raisonnable à faire non seulement pour la première étape mais pour le pays dans son ensemble.

Le président: Nous prenons bonne note de votre point.

Le sénateur Roblin: J'aimerais pouvoir croire qu'en énonçant le principe dans une loi nous le préserverons des vicissitudes de la politique électorale. Je crois qu'on peut douter d'une telle hypothèse.

Le président: C'est la réalité politique alors.

Si l'on considère la question dans son ensemble, certains d'entre nous semblent croire que cette réforme fiscale a un préjugé contre le placement sous forme de participation. Êtes-vous d'accord?

M. Heffernan: Je ne suis pas tout à fait sûr de ce que vous voulez dire. Voulez-vous parler de son iniquité?

Le président: Bien, elle semble favoriser le placement par emprunt plutôt que le placement de participation.

M. Heffernan: Je vois et quelle est votre question?

Le président: Souscrivez-vous à l'idée que l'ensemble de la réforme va dans ce sens?

M. Heffernan: Je dirais qu'il semble y avoir en quelque sorte une façade. D'une part, les taux d'imposition baissent, ce qui améliore le rendement possible des capitaux propres. Nous aimerions, jusqu'à un certain point, des mesures plus modérées à l'égard de la déduction pour amortissement.

Je viens tout juste de rentrer de Suède et j'aime leur système, même si je ne crois pas qu'on puisse l'utiliser ici. Là-bas, on permet aux sociétés de mettre de l'argent de côté, de le confier à la Banque nationale. Lorsqu'elles sont prêtes à faire un placement, elles peuvent retirer leur argent. Elles ne versent aucun impôt et ne peuvent se prévaloir d'aucune déduction pour amortissement. Elles effectuent leur placement. C'est un système de placement en utilisant de l'argent comptant dont l'incidence sur l'industrie suédoise et ses concurrents internationaux est intéressante. Généralement parlant, nous croyons toutefois que la réforme dans son ensemble stimulera l'investissement au Canada.

Le président: Ce qui me préoccupe, toutefois, c'est le genre de placement. Ma question est la suivante: favorise-t-on le pla-

[Text]

investment rather than equity investment? What are your views on that?

Mr. J. H. Smith, President and Chief Executive Officer, Domtar Inc.: I think we have made some recommendations with respect to putting the equity side on a fair basis, perhaps, with other capital injections. We had some problems with respect to the tax rate on capital gains and the equating of taxes on dividends, et cetera. We have made some recommendations to try to achieve at least—if I might use the term—a level playing field so that equity investments would not be disadvantaged versus other forms of investment.

The Chairman: Let me carry that one step further. I recall reading that and I agree with what you have just said. As a businessman, do you look upon the annual payments on debt to include a partial payment on capital, in view of the inflationary factor?

Mr. Smith: Certainly if you include the inflationary factor, yes. In another part of the paper we are concerned about the lack of real income or real capital protection through the lack of some form of indexation.

The Chairman: I do not think you have quite got my point. I am asking whether you believe that payments on debt instruments include a partial payment on account of capital.

Mr. Smith: Just repaying the debt or interest—or both?

The Chairman: The interest factor includes an inflation factor, which necessarily means that over time you are paying back part of the capital, because you are paying off in inflated dollars at the end of the term.

Senator Roblin: Is there not another way of looking at that, by saying that you are paying the interest premium on inflation as a price for the money, and not with respect to capital payment? I think that you could argue both sides of that question.

The Chairman: I would say not if it is properly structured. I would say that if it is properly structured, no. In any event, I would like to get the view of the witnesses, on that. Our last group of witnesses who were technical people, agreed that there was a payment of capital involved in the annual payment on debt instruments.

Mr. Smith: I am not a technician. As a matter of fact, I have not really gone into it in great detail.

The Chairman: Perhaps we are overlooking an area where it could be taxed to the benefit of equity as against debt instruments. However, I will leave that with you.

Senator Buckwold: From reading your brief, which is a good one, I see that you indicate that following your study in 1986 you were prepared to consider the elimination of preferential treatment for capital gains under certain circumstances. Does that mean that you were prepared to eliminate capital gains preference, which we have enjoyed in Canada for many years,

[Traduction]

cement par emprunt plutôt que le placement de participation? Qu'en pensez-vous?

M. J. H. Smith, président et chef de la direction, Domtar Inc.: Je crois que nous avons recommandé d'accorder un traitement plus équitable aux capitaux propres par rapport, peut-être, à d'autres injections de capitaux. Nous avons des problèmes notamment avec le taux d'imposition des gains en capital et l'égalisation de l'impôt sur les dividendes. Nous avons fait des recommandations qui tenteraient à tout le moins—si je puis utiliser l'expression—de parvenir à un nivelage de sorte que les placements de participation ne seraient pas désavantagés par rapport à d'autres formes de placement.

Le président: Permettez-moi d'aller un peu plus loin. Je me rappelle avoir lu cela et je souscris à ce que vous venez tout juste de dire. En tant qu'homme d'affaires, considérez-vous que les paiements annuels à l'égard de la dette réduisent partiellement le capital, compte tenu de l'inflation?

M. Smith: Tout à fait, si vous tenez compte de l'inflation. Dans une autre partie du document, nous nous inquiétons du manque de protection réelle du revenu ou de protection réelle des capitaux vu l'inexistence d'une certaine forme d'indexation.

Le président: Je ne crois pas que vous m'ayez bien compris. Je vous demande si vous croyez que les paiements sur les titres de créances incluent un paiement partiel du capital.

M. Smith: En repayant seulement la dette ou l'intérêt—ou les deux?

Le président: Le taux d'intérêt compense pour l'inflation, ce qui signifie nécessairement qu'à la longue vous remboursez une partie du capital vu que vous remboursez en dollars courants à la fin de la période.

Le sénateur Roblin: N'y a-t-il pas une autre façon de considérer cela, en disant par exemple que le taux d'intérêt compense pour la dévaluation de l'argent. Je crois qu'on pourrait défendre les deux aspects de cette question.

Le président: Je dirais non, si c'est bien structuré. De toute façon, j'aimerais que les témoins me donnent leur avis à ce sujet. Notre dernier groupe de témoins, des spécialistes, ont convenu que le paiement annuel des titres de créances permettait de rembourser une partie du capital.

M. Smith: Je ne suis pas un spécialiste. En fait, je n'ai pas étudié cette question en profondeur.

Le président: Peut-être négligeons-nous un domaine où on pourrait imposer une taxe qui avantagerait les capitaux propres plutôt que les créances. Toutefois, je m'en remettrai à vous.

Le sénateur Buckwold: Vous dites dans votre mémoire, un mémoire bien fait, qu'après votre étude en 1986 vous étiez disposés à envisager l'abolition du traitement préférentiel accordé aux gains en capital dans certaines circonstances. Cela veut-il dire que vous étiez prêt à abolir le traitement préférentiel que nous accordons aux gains en capital depuis un grand nombre d'années au Canada et à opter pour le système américain où

[Text]

and move to the American system where capital gains are treated as any other gain?

Mr. Heffernan: Yes, that is correct, but with one very important proviso, namely, that indexation of capital gains be incorporated into that formula.

Senator Buckwold: I have often wondered why in Canada, when we have that large advantage over our American friends in the capital gains savings aspect, we seem always to ignore it and look at all of the other aspects taxwise in our relationship with the United States—insofar as our competitive position is concerned. Could you elaborate a little more on what the effects would be if we eliminated completely, perhaps over a short period of time, the capital gains preference, and the circumstances under which you would support that? You referred to a large personal tax reduction. I do not agree that is happening, while others think that there has been a substantial reduction in personal and business tax. It could be argued that the conditions have been met and that your next step would be to say "Yes, we desperately need revenue and this is an area, granted unpopular, which would again put us on that famous level playing field with our American friends."

Mr. Heffernan: There is one major difference in the U.S. system, in that they have mortgage deductibility. That is a very important factor down there. But overall our position—

The Chairman: On two houses.

Mr. Heffernan: Yes, and just recently they have eliminated other capital goods.

Senator Buckwold: I did not quite get that, Mr. Chairman.

The Chairman: You can run the mortgage on two houses.

Senator Buckwold: You are talking about the individual.

The Chairman: Yes. The witness made the point of mortgage deductibility, and I said "On two houses."

Mr. Smith: Mr. Chairman, we may be a little idealistic. I am not so sure that we are at the point where we say that the conditions have been met. I guess that what we are trying to say is that, given that this is not a perfect world, the cost base on capital assets should be fully indexed for inflation, that combined federal-provincial personal income tax rates should be reduced to 35 per cent, and that the personal and corporate income tax systems should be fully integrated. Those could be conditions where we could say that maybe it is no longer necessary to give advantageous treatment to capital gains—but we are not there yet.

The Chairman: What would you use as the base—today's market? Are you going to grandfather the situation?

Mr. Smith: I do not know that we have gone into the technique of doing it. Presumably a cost base is a cost base and if it were fully protected through indexation—well, I guess you

[Traduction]

les gains en capital sont considérés au même titre que tous les autres gains?

M. Heffernan: Oui, c'est exact, mais à une condition importante, à savoir que l'indexation des gains en capital soit englobée dans cette formule.

Le sénateur Buckwold: Je me suis souvent demandé pourquoi au Canada, alors que pour les gains en capital nous profitons de ce grand avantage par rapport à nos compatriotes américains, nous semblons toujours ne pas en tenir compte et considérer les autres aspects fiscaux dans nos rapports avec les États-Unis—du moins en ce qui concerne notre position concurrentielle. Pourriez-vous être un peu plus précis et nous dire ce qui se produirait si nous supprimions tout à fait, peut-être à bref délai, le traitement préférentiel accordé aux gains en capital et les cas où vous y souscrieriez? Vous avez parlé d'une importante baisse de l'impôt personnel. Je ne crois pas que ce soit le cas alors que d'autres estiment qu'il y a une baisse substantielle de l'impôt visant les sociétés et les particuliers. On pourrait soutenir que les conditions ont été respectées et qu'il vous faudrait ensuite dire: «Oui, nous avons désespérément besoin de revenus et il s'agit d'un domaine, en admettant qu'il soit impopulaire, qui nous placerait une fois de plus sur ce fameux pied d'égalité avec nos voisins du Sud.»

M. Heffernan: Il y a une différence importante dans le système américain; la déduction pour hypothèque. C'est un facteur très important là-bas. Mais dans l'ensemble notre proposition...

Le président: Sur deux propriétés.

M. Heffernan: Oui et tout récemment ils ont supprimé d'autres biens en capital.

Le sénateur Buckwold: Je n'ai pas très bien compris, monsieur le président.

Le président: Vous pouvez déduire l'hypothèque sur deux maisons.

Le sénateur Buckwold: Vous parlez des particuliers.

Le président: Oui. Le témoin a parlé de la déduction pour l'hypothèque et j'ai dit: «sur deux maisons»

M. Smith: Monsieur le président, nous sommes peut-être un peu idéalistes. Je ne suis pas sûr que nous en soyons au point où nous disons que les conditions ont été remplies. Ce que nous essayons de dire, je crois, c'est que la perfection n'étant pas de ce monde, les charges à l'égard des immobilisations devraient être entièrement indexées en fonction de l'inflation, les taux d'imposition fédéral et provincial combinés de l'impôt des particuliers devraient être ramenés à 35 p. 100 et les régimes d'impôt des particuliers et des sociétés devraient être entièrement intégrés. Voilà des conditions qui nous permettraient d'affirmer qu'il n'est peut-être plus nécessaire d'accorder dorénavant un traitement préférentiel aux gains en capital—mais ce n'est pas encore le cas.

Le président: Qu'utiliseriez-vous comme base—le marché actuel? Songez-vous à faire valoir les droits acquis?

M. Smith: Je ne sais pas si nous avons étudié la façon de procéder. On suppose que les changes de base sont des changes de base et que si elles étaient entièrement protégées au moyen

[Text]

would have to start at some point. I have not thought through the technique of it.

The Chairman: If you are going to introduce a new thing, are you going to start from the old base or will it be a new base? How are you going to do it?

Mr. Smith: I would have to think that through more fully. I have not considered the techniques. We were more or less trying to present a direction in which we believe tax reform should go, and maybe we would leave it up to the government to decide on the mechanics of it.

The Chairman: I would be afraid to leave it to them.

Mr. d'Aquino: I should point out, with regard to that recommendation of ours, that I recall having a consultation with the chairman at the time we made the recommendation. I think his eyebrows were somewhat raised because I believe we were the only organization in the business community which dared touch that issue and say "If the tax rates are reduced sufficiently and if the other conditions mentioned by Jim Smith are met, then we are prepared to see that go"; and, indeed, even members of the New Democratic Party were very quick to jump up and say "Here is a group which believes that we should do away with it". Our conditions were very clear. As Mr. Smith has pointed out, they have still not been met, but at least it shows that the fundamental thesis which drove the Council, from the outset, to eliminate as many of the inefficiencies and loopholes in the system as possible, in return for the lowest possible marginal rate, was basically the driving force behind our study.

The Chairman: You will have a difficult time unless you think your way through to the base that you will use, otherwise you will be into some real difficulties, I suggest. I would add that to one of your conditions, namely, that an appropriate base be established.

Mr. Heffernan: That is a very good point. I think that we would have to see a computer model on the effect on revenues before we could really take a position on that.

Senator Buckwold: Having gone through that, I must admit that I too raised my eyebrows when I read this. This is the first time that we have heard a business group indicate that this would be a direction. Failing that as a source of revenue, you put your backing on the sales tax as a major source of funds for Canada in the years to come, in order to get ourselves out of the deficit position we are in—along with other conditions, I presume, such as reducing spending. Do you think that Canadians are really prepared to accept that as the way out of our financial dilemma?

Mr. Heffernan: I do not believe that we had it as the major source. I think it becomes 30 per cent of the revenues or something like that. It is 20 per cent now. Certainly, it is an increase on the expenditure side.

Mr. Smith: Mr. Chairman, I do not think that we said that the introduction of the sales tax as such would in any way lead us out of the deficit position. What we were trying to say is that we would have a more equitable and better balanced tax system. Given what we have and, of course, given the elimina-

[Traduction]

de l'indexation—Eh bien, je suppose qu'il faudrait partir d'un certain point. Je n'y ai pas pensé.

Le président: Si vous introduisez quelque chose de nouveau, allez-vous partir de l'ancienne base ou d'une nouvelle? Comment procéderez-vous?

M. Smith: Il faudrait que j'y réfléchisse. Je n'ai pas songé aux méthodes. Nous avons plus ou moins essayé de suggérer une orientation pour la réforme fiscale et de nous en remettre peut-être au gouvernement pour ce qui sont des mécanismes.

Le président: J'aurais peur de lui confier cette tâche.

M. d'Aquino: Je dois signaler, en ce qui concerne notre recommandation, que je me rappelle avoir consulté le président au moment où nous l'avons faite. Je crois qu'il a sourcillé car nous étions, je crois, le seul organisme du monde des affaires qui ait osé aborder cette question et dire: «Si l'on diminue les taux d'imposition suffisamment et que l'on satisfait aux autres conditions mentionnées par Jim Smith, nous sommes disposés à y renoncer»; et, en fait, même des membres du Nouveau Parti démocratique ont été prompts à réagir rapidement et à dire: «Voici un groupe qui croit que nous devrions le supprimer». Nos conditions étaient très claires. Comme l'a signalé M. Smith, elles ne sont pas encore satisfaites, mais cela prouve au moins que la thèse fondamentale qui a poussé dès le début le Conseil à éliminer le plus de lacunes et d'échappatoires possible, en échange d'un taux marginal le plus bas possible, à été pour ainsi dire la locomotive de notre étude.

Le président: Ce sera difficile à mon avis à moins que vous réfléchissiez à la base que vous utiliserez si vous ne voulez pas être aux prises avec de réelles difficultés. J'ajouterais ceci à l'une de vos conditions, à savoir, l'établissement d'une base appropriée.

M. Heffernan: C'est un très bon point. Je crois qu'il faudrait que nous étudions un modèle informatique faisant état de son incidence sur les revenus avant de pouvoir vraiment prendre position à ce sujet.

Le sénateur Buckwold: Cela dit, je dois admettre que j'ai également sourcillé lorsque j'ai lu cela. C'est la première fois qu'un groupe d'entreprises parle de cette option. Sans cette source de revenu, vous appuyez, pour les prochaines années au Canada, la taxe de vente comme principale source de revenu pour nous permettre d'absorber notre déficit—ainsi que d'autres conditions, je suppose, comme la compressions des dépenses. Croyez-vous que les Canadiens sont vraiment disposés à accepter cette mesure pour sortir de notre dilemme financier?

M. Heffernan: Je ne crois pas que nous l'ayons eu comme la principale source. Je crois que cela devient 30 p. 100 des revenus ou quelque chose du genre. C'est 20 p. 100 maintenant. Il va sans dire qu'il s'agit d'une augmentation de dépenses.

M. Smith: Monsieur le président, je ne crois pas que nous ayons dit que l'introduction de la taxe de vente comme telle nous permettrait de quelque façon d'éponger notre déficit. Ce que nous essayons de dire, c'est que notre régime fiscal serait plus équitable et mieux équilibré. Compte tenu de ce que nous

[Text]

tion of the manufacturer's sales tax at the same time, the balance would be, conceptually at least, revenue neutral at that point. Really it is a shift from income tax to consumption tax while retaining a fairly impressive income tax system and, at the same time, introducing a comprehensive sales tax. However, it is not going to get us out of the deficit problem.

Mr. Heffernan: The other major factor in that concept is the elimination of the manufacturers sales tax, which is a mess. As a matter of fact, it has a very serious effect on the competitiveness of Canadian manufacturers.

The Chairman: We are very conscious of that matter.

Mr. d'Aquino: Mr. Chairman on the related issue we have raised in our paper, we want to make a very strong appeal to this committee that the linkage between the deficit and tax reform is very important to us. This government and the country has made progress on the deficit. It has reduced it from 7.5 per cent of GNP to about 4.5 per cent of GNP. However, we are still contributing to the debt of this country to the tune of \$100 million every 24 hours. As you know, over one quarter of our interest payments are going to service the debt. To the extent that that debt and those deficits are deferred taxations that we are passing on to future generations, it is totally unacceptable to us, and we would not want the national sales tax to become an unending vehicle for producing revenue that would take governments off the hook in what it is, in fact, they have to do, and that is exercise more responsible restraint in overall expenditure programs.

Senator Roblin: You made some reference to the fact that both the proposed levels of corporate tax and personal tax are still too high. I got the impression that if they were lower the difference would come from decreased expenditures rather than from any other source. What numbers do you have in respect to that? How far do you want us to go?

Mr. Heffernan: We would like to see a taxation level of 35 per cent.

Senator Roblin: I am thinking of the money which the treasury will give up if it introduces the rates that you suggest. What number are you thinking of? What will the treasury have to give up?

Mr. Heffernan: That is a difficult question, because there is evidence from other countries that a reduction in tax does not necessarily reduce revenues, that it can actually increase revenues because there is better compliance.

Senator Roblin: I wonder if President Reagan would say as much.

Mr. Heffernan: As a matter of fact, there is evidence in the United States pointing in this direction, that a reduction in taxes actually increases revenues to some extent.

[Traduction]

avons et il va sans dire, compte tenu de la suppression de la taxe sur les ventes des fabricants, l'équilibre serait, du moins peut-on le penser, neutre à ce point pour que ce qui est des revenus. On passe en fait d'un impôt sur le revenu à une taxe à la consommation tout en maintenant un système fiscal assez impressionnant et en introduisant, en même temps une taxe de vente nationale. Cela ne nous permet toutefois pas de régler notre problème de déficit.

M. Heffernan: L'autre facteur important à cet égard c'est la suppression de la taxe sur les ventes des fabricants où règne le fouillis. En fait, celle-ci a une très grande incidence sur la concurrence des fabricants canadiens.

Le président: Nous en sommes très conscients.

M. d'Aquino: Monsieur le président, en ce qui concerne la question connexe que nous avons soulevée dans notre mémoire, nous voulons insister auprès de ce Comité sur le fait que nous accordons beaucoup d'importance au lien entre le déficit et la réforme fiscale. Ce gouvernement et le pays ont fait des progrès à l'égard du déficit. Celui-ci est passé de 7,5 p. 100 du PNB à environ 4,5 p. 100. Toutefois, nous continuons à contribuer à la dette de ce pays au rythme de 100 millions de dollars par jour. Comme vous le savez, plus d'un quart de nos paiements en intérêt vont au service de la dette. Dans la mesure où cette dette et ce déficit sont des impôts différés que nous transmettons aux générations futures, nous trouvons cela tout à fait inacceptable et nous ne voudrions pas que la taxe de vente nationale devienne un moyen illimité de produire des revenus qui tireraient d'affaire le gouvernement et l'empêcheraient de prendre les mesures qui s'imposent, c'est-à-dire comprimer davantage ses dépenses.

Le sénateur Roblin: Vous avez mentionné en passant le fait que les deux niveaux proposés d'imposition des sociétés et des particuliers sont encore trop élevés. J'avais l'impression que s'ils étaient plus bas la différence proviendrait d'une diminution des dépenses plutôt que de toute autre source. Quels sont vos chiffres à cet égard? Jusqu'où voulez-vous que nous allions?

M. Heffernan: Nous aimerions un taux d'imposition de 35 p. 100.

Le sénateur Roblin: Je pense à l'argent auquel renoncera le trésor s'il adopte les taux que vous proposez. A quels chiffres pensez-vous? À quoi devra renoncer le trésor?

M. Heffernan: C'est difficile à dire parce que si l'on se fie à ce qui se passe dans d'autres pays, une diminution de l'impôt n'entraîne pas nécessairement une diminution des revenus, mais qu'elle peut en fait les faire augmenter étant donné le niveau plus élevé de conformité.

Le sénateur Roblin: Je me demande si le président Reagan abonderait dans votre sens.

M. Heffernan: En fait, des signes aux États-Unis permettent de présager qu'on se dirige dans cette direction, c'est-à-dire qu'une baisse de l'impôt fait augmenter en fait les revenus jusqu'à un certain point.

[Text]

Mr. d'Aquino: We do not wish to make that point to fine, but you referred to President Reagan and supply-side economics. We are not referring here to revenues that were not generated through investment as a result of tax cuts. We are saying that there is evidence in the United States and in various other countries that as marginal levels of taxation fall compliance rises. In fact, we have evidence to show that in the United States, after the last income tax reduction, compliance increased and, as a result, revenues coming to the government were higher than they were when the tax rates were higher. That evidence is quite clear, and it illustrates something about the advantages of lowering marginal rates.

Senator Roblin: I want to come back to my point. How much extra money will the treasury have to find to make up for your proposal?

Mr. Heffernan: The simple answer is that we do not know. We do not have the computer modelling that the Department of Finance has, and we would have to ask them to put the data through the mill and tell us the answer.

Senator Roblin: One of our great dilemmas here is that we have all kinds of proposals, which in themselves seem good, to reduce taxes in some way or another. The previous witness is a case in point. However, the necessity is to quantify such suggestions and determine how they can be worked into the overall picture. I think it would be wrong to expect that this committee would suggest any changes that would result in decreased income to the treasury without also considering how to make up that loss. This is a question that plagues us, and I for one am grateful for any suggestions as to how to solve it.

Mr. d'Aquino: I have perhaps half an answer. The government has come up with a package with rate reductions which Mr. Wilson refers to as revenue neutral. To illustrate that we are not drawing numbers from the sky, we chose the 35 per cent rule after looking at the overall corporate tax burden that is carried by companies in our major trading partners' economies. Our point of departure is that the overall corporate tax burden in countries like Japan and the United States was lower than in Canada. We wanted a rate that would keep us competitive with our major trading partners. Indeed, if some of us had our way, we would have a rate that would make us more competitive, a rate that would be advantageous. We thought that the 35 per cent rate was eminently achievable and that it would be compensated for by the introduction of a national sales tax. We did an analysis that showed that if the sales tax were at 6 per cent rather than 5 per cent it would generate an extra \$2 billion. That is a lot of dollars. We then asked ourselves, "How far does it come down, and, to some extent, how much of that will be made up by the national sales tax?" This is one of the reasons we thought it was so important to move ahead with phase two. Phase one has forced us to

[Traduction]

M. d'Aquino: Nous ne voulons pas trop insister là-dessus, mais puisque vous parlez du président Reagan et de l'économie de l'offre. Nous ne faisons pas allusion ici aux rentrées que ne généreront pas les investissements par suite des compressions fiscales. Nous disons simplement qu'aux États-Unis et dans différents autres pays, certains chiffres portent à croire que lorsque les taux marginaux d'imposition baissent, le nombre de dérogations fiscales diminue d'autant. En fait, nous avons des chiffres qui montrent qu'aux États-Unis, après la dernière réduction de l'impôt sur le revenu, le nombre de dérogations fiscales a diminué de telle sorte que les rentrées du gouvernement se sont accrues à un niveau supérieur à ce qu'elles étaient lorsque les taux d'imposition étaient plus élevés. Cet exemple démontre éloquentement les avantages que comporte la réduction des taux marginaux.

Le sénateur Roblin: J'aimerais revenir à ma question. Combien la mise en œuvre de votre proposition coûtera-t-elle de plus au Trésor?

M. Heffernan: Bien franchement, nous l'ignorons. Nous ne disposons pas des moyens informatiques du ministère des Finances et il nous faudrait, pour le savoir, leur demander d'introduire certaines données dans leur ordinateur et de nous donner la réponse.

Le sénateur Roblin: L'un de nos grands dilemmes ici réside dans le fait que nous recevons toutes sortes de propositions, qui semblent toutes plus valables les unes que les autres, pour réduire les taxes d'une façon ou d'une autre. Le témoignage précédent en est un exemple. Toutefois, il faudrait être en mesure de quantifier les répercussions de ces propositions et de vérifier comment elles s'inscrivent dans le tableau d'ensemble. Je pense qu'il serait irréaliste de s'attendre à ce que le Comité propose des changements susceptibles de réduire les rentrées du Trésor sans également envisager une façon de combler ce manque à gagner. C'est là un aspect qui nous pose beaucoup de problèmes et je serais, pour ma part, très reconnaissant à celui qui aurait des solutions à nous proposer.

M. d'Aquino: J'ai peut-être une moitié de solution à votre problème. Le gouvernement propose un ensemble de réductions fiscales qui, selon M. Wilson, n'auront pas d'effet sur les rentrées. Pour vous montrer que nos chiffres ne tombent pas du ciel, nous avons choisi de prendre 35 p. 100 comme point de référence après avoir examiné le fardeau fiscal global des sociétés chez nos principaux partenaires commerciaux. Nous avons ainsi pu constater que le fardeau fiscal global des sociétés dans des pays comme le Japon et les États-Unis était inférieur à celui des sociétés canadiennes. Nous voulons un taux qui nous permette d'être concurrentiels par rapport à nos principaux partenaires commerciaux. En fait, si nous écoutions certains d'entre nous, nous aurions un taux qui nous permettrait d'être plus concurrentiels, un taux qui serait avantageux. Nous avons pensé qu'un taux de 35 p. 100 était éminemment réalisable et qu'il pourrait être compensé par la mise en œuvre de la taxe de vente nationale. Selon une analyse que nous avons effectuée, si la taxe de vente était fixée à 6 p. 100 au lieu de 5 p. 100, cela générerait des rentrées supplémentaires de 2 milliards de dollars. C'est beaucoup d'argent. Nous nous sommes alors posé la question suivante: «Quel serait le manque à

[Text]

accept a series of tax increases in the expectation that the national sales tax will help establish a level playing field, but we are sitting here uncertain as to whether that will happen. But 35 per cent was not just a figure chosen out of the sky.

The Chairman: I have a couple of questions which arose from testimony from other witnesses, and I would like to hear your views. With regard to the reduction of R&D to 50 per cent of taxable income, witnesses said that the estimate of the Department of Finance that this proposal would have a revenue impact of, I believe, \$30 million to \$40 million was illusory, because, even though the department extended the carry-forward provisions, the effect would be to cut off R&D or to push it into the United States. It was felt that the number in the white paper was not a good number. Would you agree with that evidence?

Mr. Smith: We would agree with your scenario. In our view, R&D is a perfectly legitimate business expenditure and one that is sorely needed throughout Canada, no matter what business you are in. It is a proper and legitimate business expenditure, and there should be no cap or limit on its deductibility.

The Chairman: Thank you. The other question is: Under the white paper you are not only in the position of having to pay a rather Draconian penalty of 50 per cent if you miss on your tax installments, but in addition, the interest will be calculated on a daily basis. The evidence we have is in contradistinction to the way the matter has been handled in the United States, and it looks like bureaucracy running wild, because the interest factor is about 40 per cent without compounding on a daily basis. Do you have any position on that point?

Mr. Heffernan: We certainly don't agree with it, but we have not addressed it in detail. It is a surprise to us.

The Chairman: The calculation was made without factoring in compound interest, and it shocked me.

Mr. Smith: We have not made the calculation, Mr. Chairman, but I think it is safe to say that we would be against anything where the effective interest rate was 48 per cent.

The Chairman: There is another point that has been bothering the committee a great deal, and in view of the fact that the BCNI has within its organization members from the financial services industry, I wonder if you would care to comment. Statistics show that the proportion of the revenue burden carried by this industry has certainly been smaller than one would have expected. Do you have any view as to how that could be overcome? Here I am not particularly referring to the report of the Blenkarn committee; I am asking you if you think that

[Traduction]

gagner et, dans une certaine mesure, quelle proportion pourrait être compensée par la taxe de vente nationale?». C'est l'une des raisons pour lesquelles nous croyons qu'il est si important d'aller de l'avant avec la deuxième étape. La première étape nous oblige à accepter une série d'augmentations fiscales en attendant la mise en œuvre de la taxe de vente nationale, qui est censée contribuer à établir des règles du jeu égales, mais nous n'avons aucune garantie quant à savoir si cette deuxième étape se concrétisera ou non. Tout ça pour vous dire, que le 35 p. 100 n'a pas été choisi au hasard.

Le président: Les témoignages précédents m'ont amené à me poser une ou deux questions sur lesquelles j'aimerais connaître votre point de vue. A propos de la réduction de la R&D à 50 p. 100 du revenu imposable, des témoins nous ont affirmé que l'évaluation du ministère des Finances, selon laquelle cette proposition aura un impact sur les rentrées d'environ 30 à 40 millions de dollars, n'était pas réaliste étant donné que, même si le ministère élargit la portée des dispositions de report, cette proposition aura pour effet de réduire la R&D ou de nous faire perdre une partie au profit des États-Unis. On estime que les chiffres donnés dans la Livre blanc ne sont pas exacts. Êtes-vous d'accord?

M. Smith: Nous partageons ce point de vue. À notre avis, la R&D constitue une dépense parfaitement légitime pour les entreprises tout en étant extrêmement profitable aux pays, quel que soit le domaine dans lequel vous œuvrez. En conséquence, il ne devrait pas y avoir de limite au montant que vous pouvez déduire à ce titre.

Le président: Je vous remercie. Mon autre question est la suivante: selon le Livre blanc, non seulement vous devez payer une amende astronomique de 50 p. 100 si vous omettez de verser l'un de vos acomptes provisionnels d'impôt, mais en plus, un intérêt quotidien est calculé sur le montant en souffrance. Selon les renseignements dont nous disposons, cette mesure est contraire à la façon de procéder des États-Unis en la matière. Il semble que la bureaucratie dépasse les bornes, puisque le taux imposé est d'environ 40 p. 100 sans intérêt quotidien. Quel est votre point de vue là-dessus?

M. Heffernan: Nous ne sommes certainement pas d'accord avec cette pratique, mais nous n'avons pas examiné la question en détail. J'avoue que cela nous surprend un peu.

Le président: Le calcul est fait sans ajustement de l'intérêt composé, et cela me paraît inacceptable.

M. Smith: Nous n'avons pas fait le calcul, monsieur le président, mais je ne pense pas me tromper en disant que nous serions contre toute mesure prévoyant l'application d'un taux d'intérêt réel de 48 p. 100.

Le président: Il y a un autre point qui gêne beaucoup le Comité et, comme le CCCE compte parmi ses membres des représentants de l'industrie des services financiers, je me demande si vous ne pourriez pas nous éclairer un peu. Les statistiques montrent que la proportion du fardeau fiscal assumée par cette industrie est beaucoup plus modeste que ce à quoi nous devrions normalement nous attendre. Avez-vous une idée de la façon dont nous pourrions remédier à cette situation? Abstraction faite du rapport du comité Blenkarn, j'aimerais

[Text]

that lack of contribution by one sector of business should be addressed?

Mr. Heffernan: Our position is that it should be addressed. Our concern is that, at this particular time, with our financial institutions sometimes on rather shaky ground with offshore loans or the so-called sovereign loans and with the problems that they have with western farmers and western oil producers, that the government should tread rather gently at this point. I think our solution to that really comes back to the sales tax and particularly, to some extent, to the insurance companies. Our impression is that they are quite willing to accept a transaction tax of some sort.

The Chairman: Yes, but this committee does not intend to address the sales tax issue at this time, except in an overview as I have indicated, for the simple reason that we do not know where to go until we see what the situation is. I am really talking about the base tax.

As you know, there are parts of this white paper that should be addressed and changed. For instance, extending the time for which a child tax credit is available. Certainly, cutting that tax credit off at age 18 is wrong, as I read the feelings of this committee. Also, we are not in agreement with the complete elimination of the investment deduction. We think it should be changed to a credit. We are also concerned about the question of automobile expenses and the question of investment factors in whole life insurance as opposed to having a beneficiary. These are all things that cost money. I have indicated to you one area where we might pick up some money, and that is in debt security factors. Another area, of course, would be financial institutions. I take it that you do not have any specific view on that matter. You think it should be addressed, but you say it is sensitive because of economic conditions?

Mr. Smith: Mr. Chairman, my answer will probably disappoint you because it will not be a direct answer to your question—

The Chairman: I am used to those kinds of answers.

Mr. Smith: The BCNI took the stand, rightly or wrongly, that since we did represent a collection of industrial, financial and other constituencies within the whole business community, our focus was basically more towards the direction of tax reform as opposed to carrying any candle for any particular segment of the business community or damning any other. We decided that we would be quite content to let the representatives of those industries basically make their own case and perhaps be interrogated with respect to any apparent advantage or disadvantage that they may have.

The Chairman: I am sure you are aware that the attitude of the financial services industry towards their big tax credit with respect to flow-through shares and income debentures is that

[Traduction]

savoir si, à votre avis, ce déséquilibre dans le partage du fardeau fiscal devrait pris en considération?

M. Heffernan: Sans aucun doute. Nous croyons toutefois qu'étant donné que la situation de nos institutions financières est relativement précaire à l'heure actuelle en raison des prêts consentis à l'étranger ou des prêts dits «souverains» et des problèmes de remboursement des agriculteurs et des producteurs de pétrole de l'Ouest, le gouvernement devrait se montrer conciliant. Je crois que la solution à ce problème réside encore là dans la taxe de vente et, en particulier, dans l'imposition d'une certaine forme de taxe aux compagnies d'assurance. Nous croyons que cette industrie serait assez favorable à une mesure semblable.

Le président: D'accord, mais le Comité n'a pas l'intention d'aborder la question de la taxe de vente pour l'instant, si ce n'est que superficiellement comme je l'ai indiqué, pour la simple raison que nous ne saurons pas quelle direction prendre tant que nous ne serons pas fixés sur l'état de la situation. Je veux parler ici de l'assiette fiscale.

Comme vous le savez, certaines parties de ce Livre blanc doivent être examinées et modifiées. Par exemple, il faudrait prolonger la période pour laquelle le crédit d'impôt pour enfant peut être obtenu. Si je me fie aux avis exprimés par les membres du Comité, ce crédit ne devrait pas être supprimé dès le moment où l'enfant atteint l'âge de 18 ans. De même, nous ne sommes pas d'accord avec la suppression pure et simple de la déduction de placement. Nous croyons qu'elle devrait être remplacée par un crédit. Nous sommes également préoccupés par la question des dépenses reliées à l'utilisation d'un véhicule et par celle relative à l'achat d'assurance-vie comme instrument de placement plutôt que comme moyen de protection. Ce sont toutes là des propositions dont la mise en œuvre n'est pas gratuite. Comme je l'ai indiqué, les titres d'emprunt pourraient être l'un des moyens utilisés pour aller chercher l'argent nécessaire. Il y aurait aussi, bien sûr, les institutions financières. J'ai cru comprendre que vous n'aviez pas d'opinion particulière à ce sujet. Vous estimez que ce problème devrait être pris en considération, mais vous dites que la situation est délicate en raison de la conjoncture économique. C'est bien cela?

M. Smith: Monsieur le président, ma réponse va probablement vous décevoir parce qu'elle ne répond pas directement à votre question—

Le président: J'ai l'habitude de ce genre de réponse.

M. Smith: Le CCCE considère, à tort ou à raison, qu'étant donné que nous représentons un ensemble d'intervenants industriels, financiers et autres du monde des affaires, il nous faut adopter une vision plus globale en matière de réforme fiscale plutôt que d'essayer de défendre ou de condamner un secteur en particulier. Nous avons convenu qu'il valait mieux laisser aux représentants de ces industries le soin de défendre eux-mêmes leur point de vue, quitte à nous prononcer au besoin sur les injustices ou les faveurs dont chacun peut faire l'objet.

Le président: Vous n'ignorez pas, j'en suis sûr, que l'industrie des services financiers estime qu'elle fait une énorme faveur au gouvernement en acceptant de renoncer aux actions

[Text]

this was a magnanimous gesture on their part in order to assist the government. Do you accept that? Perhaps I should not ask you that.

Mr. Smith: Mr. Chairman, perhaps we should not leave this table without indicating to the committee that we are not in favour of a minimum tax.

The Chairman: I am not talking about minimum tax. I think the existing minimum tax is a nonsense.

Mr. d'Aquino: Mr. Chairman, following upon Mr. Smith's very prudent statement, let me draw to your attention two principles in our overall reform package that would at least partly answer your concern. In our attempt to get the broadest possible base, we made it perfectly clear that there should be no discrimination of any kind whatsoever between sectors. That was our way of saying, collectively: "We have given you the principle, Government; you act on it."

The second thing, of course, is that the implementation of a national sales tax would mean that services would be taxed, and that is part and parcel of non-discrimination and going to the broadest possible base. Those, then, are two principles that to us are very important and I think that that may partly answer your question.

The Chairman: Let me just remind you that when you come to that stage, if you intend to tax financial transactions, you will be opening up a can of worms and the international effect of that and the various other consequences will, I think, pose some pretty substantial problems. It is a mare's nest, and the committee does not intend to get into it at this time.

In view of the time, I would like to thank you very much, gentlemen, for coming today to help us with this issue. We will try to submit our report by the first week in December. That report will, we hope, address some of the issues that are both-ering us and bothering you.

Mr. Smith: Thank you very much.

The Chairman: In view of the time, I will ask the representative of the Commerical Travellers' Association to come forward now, if he would.

Mr. T.J. Ruffell, General Manager, Commercial Travellers' Association: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Ruffell, I will say to you as the representative of your organization that we have had a significant amount of evidence in written form and also in verbal form with respect to car allowances. Therefore, I do not think you need to spend very much time on that. We are aware that commercial travellers are very concerned with the question of car expenses and the committee intends to address that issue. We do think that the proposal is somewhat heavy, if I can put it that way. Perhaps that might shorten up your submission, since we are running a little short of time.

[Traduction]

accréditives et aux obligations à intérêt conditionnel moyennant l'obtention d'un crédit d'impôt substantiel. Comment trouvez-vous cette attitude? Peut-être ne devrais-je pas vous demander cela.

M. Smith: Monsieur le président, il ne faudrait pas quitter cette table sans vous avoir précisé au comité que nous ne sommes pas en faveur de l'imposition d'un impôt minimal.

Le président: Je ne vous parle pas d'impôt minimal. Je pense d'ailleurs moi aussi qu'une telle mesure n'aurait pas de sens.

M. d'Aquino: Monsieur le président, suite à la déclaration très prudente de M. Smith, permettez-moi d'attirer votre attention sur les deux principes énoncés dans nos propositions de réforme fiscale, lesquels, devraient à mon avis, répondre en partie à votre question. Il est tout à fait clair, selon nous, qu'aucun secteur ne devrait être favorisé par rapport à un autre dans nos efforts pour élargir le plus possible l'assiette fiscale. C'est notre façon de vous dire collectivement: «Vous savez ce que nous en pensons, à vous maintenant d'agir en conséquences».

Deuxièmement, avec la mise en œuvre de la taxe de vente nationale, les services seront bien sûr taxés. Ici encore, il faudra éviter toute discrimination pour parvenir à élargir l'assiette fiscale le plus possible. Ce sont donc là deux principes qui, à notre avis, sont très importants et qui, selon moi, sont susceptibles de répondre en partie à votre question.

Le président: Permettez-moi simplement de vous rappeler qu'avec votre idée de taxer les transactions financières, vous risquez d'ouvrir une boîte de Pandore, compte tenu des énormes problèmes que sont susceptibles de poser les diverses conséquences internationales et autres engendrées par cette solution. Le Comité n'a pas l'intention de s'aventurer sur un terrain aussi glissant pour le moment.

Comme le temps file, il me reste à vous remercier, messieurs, d'être venus ici aujourd'hui pour nous aider à faire le point sur cette question. Nous allons essayé de déposer notre rapport d'ici la première semaine de décembre. Ce rapport abordera, nous l'espérons, certaines des questions qui préoccupent le Comité de même que les membres de votre organisme.

M. Smith: Je vous remercie beaucoup.

Le président: Comme le temps file, j'aimerais maintenant donner la parole, s'il le veut bien, au représentant de l'Association des voyageurs de commerce.

M. T. J. Ruffell, directeur général, Association des voyageurs de commerce: Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: Monsieur Ruffell, je tiens à vous préciser que nous avons reçu beaucoup de témoignages écrits et verbaux concernant les indemnités pour les dépenses reliées à l'utilisation d'un véhicule. Par conséquent, je ne pense pas qu'il soit nécessaire que vous consacriez beaucoup de temps à cette question. Nous sommes conscients que les voyageurs de commerce sont très préoccupés par la question des dépenses de voiture et nous avons l'intention d'en tenir compte. Nous croyons effectivement que la proposition est un peu lourde de conséquences, si je peux m'exprimer de cette façon. Peut-être cette précision va-t-elle vous permettre d'écourter votre présentation, étant donné que nous sommes à court de temps.

[Text]

Mr. Ruffell: Mr. Chairman, I will try my best to make my submission quickly. I agree with your comment. By the response from 250 of our members, who gave us copies of letters that they sent to their Members of Parliament, we know they also felt that it was a little heavy.

Mr. Chairman, my name is Terry Ruffell; I am the General Manager of the Commercial Travellers' Association of Canada. Our organization is one of Canada's oldest professional societies. It was formed in 1874 to meet the business travel needs of salesmen. Since then times have certainly changed. The old-style travelling drummer is now part of the heritage of our nation, having been replaced by professional salesmen and saleswomen who have a decided stake in the tax changes currently under review by your committee.

Our association membership today consists of over 29,000 men and women who travel locally, nationally and internationally for business purposes. We are an association of individual business people and not of companies. We have restricted our comments to those personal tax reform proposals that affect the abilities of our members to go about their business in a cost-effective manner.

Since most of our members must use passenger vehicles as tools of their profession, our submission is focused primarily on the white paper's proposed treatment of automobile expenses.

In addition, we have stressed our concerns with respect to the deductibility of business meals and home office expenses. Our government affairs committee met yesterday, and we have had the opportunity to develop a reaction to the report of the standing house committee which has just been released. We are particularly supportive of the house committee's recommendation in this regard. The current system of allowing a reduced stand-by charge for an employee who drives an employer-provided vehicle less than 1,000 kilometres per month for personal use will be retained. In our view, this recommendation recognizes the widely-held position that the stand-by charge should reflect the degree of personal use being made of an employer-owned vehicle.

While we are not totally thrilled by the proposal that there be a \$500 deduction for allowable automobile expenses, we are inclined not to criticize the recommendation, given the need for a final tax reform package to generate new forms of income for the government.

Perhaps our greatest remaining concern with respect to automobile expenses is the house committee's recommendation that the \$20,000 limit for depreciation of business vehicles be reviewed on a regular basis. However, Mr. Chairman, we still favour a system of indexing. Our concern is that what is under discussion is a periodic review. In our opinion, that is just not good enough. We would like to see something in the nature of a solid proposal that it will be reviewed and it will be indexed.

[Traduction]

M. Ruffell: Monsieur le président, je vais essayer d'être le plus bref possible. Je suis tout à fait d'accord avec votre commentaire. Si j'en juge par les réponses des 250 membres qui nous ont fait parvenir des copies des lettres qu'ils ont envoyées à leur député, nous savons que la proposition en question lui a semblé un peu lourde de conséquences.

Monsieur le président, je m'appelle Terry Ruffell et je suis directeur général de l'Association des voyageurs de commerce du Canada. Notre organisme est l'une des plus anciennes associations professionnelles au Canada. Il a été créé en 1874 pour répondre aux besoins des vendeurs appelés à se déplacer pour leurs affaires. Depuis, les temps ont évidemment bien changé. L'image du bon vieux commis-voyageur fait maintenant partie de notre patrimoine national. De nos jours, ce même travail est confié à des professionnels qui ont à cœur de faire connaître leurs points de vue sur les changements fiscaux actuellement soumis à l'étude de votre Comité.

Notre association regroupe au-delà de 29 000 membres qui se déplacent à l'échelle régionale, nationale et internationale à des fins commerciales. Nous sommes un regroupement de commerçants indépendants et non d'entreprises. En conséquence, nos commentaires portent exclusivement sur les propositions de la réforme qui sont susceptibles de compromettre la capacité de nos membres à mener leurs affaires d'une façon rentable.

Étant donné que la plupart de nos membres ont besoin d'une voiture dans le cadre de leur travail, notre présentation insiste principalement sur les propositions du Livre blanc relatives aux dépenses reliées à l'utilisation d'un véhicule.

En outre, nous avons exposé nos préoccupations concernant la possibilité de déduire le coût des repas d'affaires et les frais de bureau à domicile. Notre Comité des affaires gouvernementales s'est réuni hier, et nous en avons profité pour établir notre réaction au rapport du Comité de la Chambre des communes qui vient tout juste d'être publié. Nous souscrivons particulièrement à la recommandation du Comité de la Chambre à cet égard. Le système actuel, qui permet à un employé qui utilise à ses fins personnelles le véhicule d'un employeur et qui parcourt moins de 1 000 kilomètres par mois, de déduire des frais réduits pour droit d'usage, fait l'unanimité. À notre avis, cette recommandation reconnaît la position largement répandue selon laquelle les frais pour droit d'usage doivent tenir compte de l'utilisation faite du véhicule de l'employeur.

Même si nous ne sommes pas entièrement favorables à la proposition visant à accorder une déduction de 500 \$ au titre des dépenses de voiture admissibles, nous préférons ne pas critiquer la recommandation, étant donné qu'il faut que l'ensemble de la réforme fiscale puisse permettre au gouvernement de se trouver de nouvelles sources de revenu.

Notre plus importante réserve à propos des dépenses de voiture concerne sans doute la recommandation du Comité de la Chambre voulant que la limite de 20 000 \$ applicable à l'amortissement des véhicules commerciaux soit réexaminée à intervalles réguliers. Nous sommes cependant favorables, monsieur le président, à l'idée d'un mécanisme d'indexation. Il n'est toutefois ici question que d'un examen périodique. À notre avis, cela n'est pas suffisant. Nous préférierions une pro-

[Text]

Senator Buckwold: Are you saying that you are prepared to accept the \$20,000 now?

Mr. Ruffell: I think our recommendation was \$25,000, and that it be fully indexed. I think we could probably live with \$20,000, as long as the recommendations to include provincial sales tax were, in fact, guarantees.

The Chairman: Have car prices gone in lock-step with inflation?

Mr. Ruffell: Car prices have actually probably doubled the cost of inflation. We were looking at vehicles that cost \$18,000. When we were talking with other groups about inflation, we asked how long would the \$20,000 limit be valid. These other groups were saying that, much to their surprise, car prices were actually jumping 8 or 9 per cent. So we have a real concern about a fixed limit.

The Chairman: Are they becoming more efficient? Are they offsetting part of that cost on operating cost?

Mr. Ruffell: I would think some of them have better mileage. However, if you are driving my car, it is not particularly efficient.

The Chairman: Everybody does not drive a Cadillac.

Mr. Ruffell: It is not quite a Cadillac, trust me.

The Chairman: Don't say that. That is what the pharmaceutical people asked me to do.

Mr. Ruffell: Our government affairs committee is particularly pleased with the changes that have been made to the white paper proposals concerning business meals. We again, however, feel that they have not gone far enough in recognizing business meals that are indeed a business function and a legitimate business expense.

The House committee has rejected our position that while home offices may not be a principle office, it is often essential to the operation of small proprietorships and partnerships. It is our hope that your committee will give further consideration to this point.

We feel grateful that we have the opportunity that has been provided our association to appear before you. We are open to any questions, Mr. Chairman, and we gladly welcome any.

The Chairman: The committee, as a whole, will address two of the points that you have raised. Certainly some action has to be taken with regard to automobile expenses.

With regard to meal expenses, if I understand the feeling of this committee, those people who are away from home should be completely covered.

[Traduction]

position plus explicite précisant que la limite sera réexaminée et indexée au besoin.

Le sénateur Buckwold: Dois-je comprendre que vous êtes prêts à accepter que cette limite soit fixée à 20 000 \$ pour l'instant?

M. Ruffell: Je crois que nous avons recommandé que ce montant soit d'abord fixé à 25 000 \$ puis pleinement indexé par la suite. Nous pourrions sans doute nous contenter de 20 000 \$, dans la mesure où nous aurions l'assurance que les recommandations visant à inclure la taxe de vente provinciale seraient retenues.

Le président: Le prix des voitures n'augmente-t-il pas en fonction de l'inflation?

M. Ruffell: Le prix des voitures augmente en fait à un rythme deux fois plus rapide que l'inflation. Un véhicule coûte aujourd'hui 18 000 \$. Lorsque nous discutons d'inflation avec d'autres groupes, nous nous demandons pour combien de temps la limite de 20 000 \$ sera réaliste. Ces autres groupes soulignent qu'à leur grande surprise, le prix des voitures a effectivement augmenté de 8 à 9 p. 100. Nous sommes donc réellement sceptiques à propos de l'idée d'imposer une limite fixe.

Le président: Les voitures sont-elles de meilleure qualité? Leur prix est-il compensé par leur plus grande efficacité?

M. Ruffell: Je dirais que certaines d'entre elles consomment moins d'essence. Toutefois, ma voiture, par exemple, n'est pas particulièrement économique.

Le président: Tout le monde ne conduit pas une Cadillac.

M. Ruffell: C'est loin d'être une Cadillac, croyez-moi.

Le président: Ne me demandez pas vous aussi de vous croire, comme les représentants de l'industrie pharmaceutiques.

M. Ruffell: Notre Comité des affaires gouvernementales est particulièrement heureux des changements qui ont été apportés aux propositions du Livre blanc concernant les repas d'affaires. Pour notre part, nous estimons une fois de plus que le gouvernement ne va pas assez loin dans la reconnaissance du fait que les repas d'affaires font effectivement partie de notre travail et sont, en conséquence, une dépense légitime.

Le Comité de la Chambre des communes a rejeté notre position selon laquelle même si l'importance des bureaux à domicile est secondaire, ceux-ci sont souvent essentiels au bon fonctionnement des petits commerces. Nous espérons que votre comité va examiner cette question plus à fond.

Nous vous sommes reconnaissants de nous avoir permis de vous faire connaître notre point de vue. Nous sommes ouverts à vos questions, monsieur le président, et nous nous ferons un plaisir d'y répondre.

Le président: Dans l'ensemble, le Comité va aborder deux des points que vous avez mentionnés. À notre avis, il y a certainement lieu de prendre des mesures concernant les dépenses de voiture.

En ce qui a trait aux frais de repas, si je comprends bien la position du Comité, tous ceux qui travaillent loin de leur domicile devraient avoir droit à une déduction intégrale.

[Text]

Mr. Ruffell: That is one of our key recommendations.

The Chairman: With regard to home-base expenses, people have the perception that that is a perk that is abused. Perhaps 80 per cent is not a bad deal. That is what is done in the United States. If the convention and seminar and the away-from-home expenses were taken care of, maybe people could live with the 80 per cent factor on the home-base expenses.

Mr. Ruffell: We could probably live with it. One of our members, when commenting on expenses, said that when he has a business lunch it is not 80 per cent business, it is 100 per cent business. Our concern for small business is that a business lunch is the one opportunity for sales promotion, to meet clients and customers. I do not think it is fully recognized, but we could live with it.

The Chairman: The home office is such a difficult aspect, and I do not know how we can handle that. However, we are addressing it and trying to decide what to do with it. Again, it is hard to prevent abuse of home-office expenses.

Mr. Ruffell: I agree with that. We have to recognize that the perception we have to deal with is that we are claiming expenses for reports that are done on the kitchen table or the dining room table. That is not the intention of our association. We are talking about legitimate business expenses. There is reference to exclusive rooms dedicated to an office. We cannot argue with that, if there is an office dedicated to earning income and it is a business expense.

Our concern is that we are not going to have customers coming in and out of homes. That is not realistic. I am sure you have heard testimony from the Real Estate Association, life insurance underwriters and our own people that the home office is used as a base for reports and telephone calls. One of my colleagues has a microcomputer in his home, and these are the types of things that we feel are legitimate business expenses dedicated to business use.

When you look at the final outcome of the tax reform, we would hope that legitimate business use, not the dining room table, be included in tax reform as an allowable deduction.

The Chairman: The problem is the question of abuse. Has there ever been an audit done on any of your members who claim home office expenses?

Mr. Ruffell: No.

The Chairman: Do you think an audit should be occasionally done?

Mr. Ruffell: I am sure our good friends at Revenue Canada insist on periodically auditing sales types. I cannot argue with that.

[Traduction]

M. Ruffell: C'est l'une de nos principales recommandations.

Le président: Pour ce qui est des frais de bureau à domicile, nous avons l'impression que c'est là une source d'abus. Quarante-vingt pour cent n'est sans doute pas un pourcentage négligeable. C'est en tout cas ce qui est accordé aux États-Unis. Si les dépenses occasionnées par la participation à des congrès et à des colloques et par les déplacements loin du domicile sont déductibles, peut-être que les intéressés pourront s'accommoder d'une déduction de 80 p. 100 au titre des dépenses de bureau à domicile.

M. Ruffell: Nous pourrions probablement nous en accommoder. L'un de nos membres nous fait remarquer que lorsqu'il est en repas d'affaires il n'est pas à 80 p. 100 en repas d'affaires mais à 100 p. 100. Pour les petites entreprises, les repas d'affaires sont une occasion de promouvoir leurs ventes et de rencontrer des clients. Je ne pense pas que cela soit entièrement reconnu, mais effectivement je crois que nous pourrions nous accommoder d'une déduction de 80 p. 100.

Le président: La question des frais de bureau à domicile est délicate, et nous ne savons pas comment l'aborder. Nous allons toutefois en tenir compte et essayer de proposer une solution. Encore une fois, il est difficile d'empêcher les abus à cet égard.

M. Ruffell: Je suis d'accord. Nous devons reconnaître que la plupart des gens ont l'impression que nous déclarons ce genre de dépenses, alors qu'en réalité, nous travaillons sur notre table de cuisine ou sur notre table de la salle à manger. Nous sommes pour notre part de bonne-foi. Nous ne considérons ici que des véritables frais de bureau. Nous faisons référence aux pièces de la maison exclusivement réservées à des fins commerciales. Personne ne peut nier que la maintien d'un bureau dans lequel nous pouvons travailler pour gagner notre argent, fait partie des frais de fonctionnement légitimes de tout entreprise.

Ce qui nous inquiète, c'est que les clients ne passeront pas leur temps dans nos domiciles. Ce n'est pas réaliste. Vous avez sûrement entendu le témoignage de la Real Estate Association, de l'Association des assureurs-vie du Canada et de nos propres représentants qui vous ont expliqué que les bureaux à domicile servent pour rédiger des rapports et faire des appels téléphoniques. L'un de mes collègues a installé chez lui un micro-ordinateur; or c'est ce genre de dépenses qui devraient être considérées comme déductibles, car elles sont faites pour des fins d'affaires.

Lorsque viendra le moment de prendre les décisions sur la réforme fiscale, nous espérons que les dépenses d'affaires légitimes, non celles se rapportant à l'utilisation de la table de la cuisine, seront considérées comme déductibles aux fins du calcul du revenu imposable.

Le président: Le problème, c'est qu'il faut contrer les abus. Avez-vous déjà vérifié si les réclamations de vos membres pour leurs frais de bureau à domicile étaient justifiées?

M. Ruffell: Non.

Le président: Croyez-vous qu'une vérification devrait être faite à l'occasion?

M. Ruffell: Je suis sûr que nos bons amis de Revenu Canada tiennent à vérifier les déclarations des vendeurs de temps à autre. Je n'ai rien contre.

[Text]

The Chairman: Do you get a full deduction today?

Mr. Ruffell: If you are using your home for business use you can get a full deduction. The practice with Revenue Canada is that it has to be exclusively a business office.

Tax reform does address this in one manner. It says that you cannot claim a deduction in excess of income earned from that office. Where there is abuse and somebody claims a large home amount and maybe there is only a trickle of a secondary income coming in, that cap on the expense equal to your income probably satisfies that. However, our concern is with those vast numbers of sales people out there that are using their offices as home bases for work. It may not be their principal business, but it is quite a legitimate expense.

Senator Roblin: Is technology not going to ensure that this issue does not go away?

Mr. Ruffell: You are absolutely right.

Senator Roblin: With the development of technology, at the present time you have work stations in your home even though your office is in another place. This was something that none of us contemplated. We are looking for some counsel as to how we can devise rules that might contemplate that sort of thing without opening the gates to unjustified claims.

Mr. Ruffell: Two elements of tax reform do address that. You were talking about exclusive use. I have two boys. I could hardly imagine my office, whether it is a living room or whatever, being excluded to those characters. But it has to be exclusive for business use. I cannot argue with that.

The Chairman: But if you have a computer in your home—

Mr. Ruffell: If you have a computer in your home, that is certainly a valid business use.

The Chairman: Yes, but it is also used by the family. The children do their papers for university or high school, and they also play games on the computers.

Mr. Ruffell: In that respect, at the present I do not believe microcomputers would be an allowable deduction. It is the home office that we are concerned about. I do not think the home-office expenses and what to do about the abuses are addressed very well in the tax reform. However, we hope there is some further consideration on that.

The Chairman: Thank you very much.

Mr. Ruffell: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Our next witnesses are from the One-Voice Seniors Network (Canada) Inc. As I have indicated, we are running behind time, so we are going to push you on this.

[Traduction]

Le président: À l'heure qu'il est, ces frais donnent-ils tous droit à une pleine déduction?

M. Ruffell: Si votre bureau à la maison est utilisé pour vos affaires, vous avez droit à une pleine déduction. D'après Revenu Canada, la pièce doit être exclusivement utilisée comme bureau.

La réforme fiscale traite de cet aspect et, d'après les principes exposés, il serait impossible de réclamer une déduction qui soit supérieure aux gains du bureau. La clause relative au plafonnement des dépenses égales au revenu vise à éviter les abus, par exemple de celui qui réclamerait une déduction à l'égard d'une grande maison dont il ne tire peut-être qu'un très faible supplément de revenu. Toutefois, nous nous inquiétons plutôt du grand nombre de vendeurs qui utilisent leur maison comme bureau. Ce n'est peut-être pas leur principal lieu d'affaires, mais les dépenses liées à l'utilisation de leur domicile sont tout à fait légitimes.

Le sénateur Roblin: La technologie n'empêchera-t-elle pas ce problème de disparaître?

M. Ruffell: Vous avez tout à fait raison.

Le sénateur Roblin: Grâce aux progrès technologiques, à l'heure actuelle, les gens travaillent à domicile même si leur bureau se trouve ailleurs. C'est un aspect qu'aucun d'entre nous n'avait envisagé. Nous espérons qu'on nous conseillera sur la façon d'élaborer des règles qui pourraient prévoir ce genre de chose sans donner lieu à des réclamations injustifiées.

M. Ruffell: Deux éléments de la réforme fiscale traitent de cet aspect. Nous parlions de l'utilisation exclusive d'une pièce du domicile. J'ai deux garçons. Je n'arrive pas à imaginer comment je pourrais les empêcher d'avoir accès à un salon ou à une autre pièce que j'utiliserais comme bureau, mais on exige que cette pièce serve exclusivement pour le travail. Je n'y vois pas d'objection.

Le président: Mais si vous avez installé un ordinateur chez vous...

M. Ruffell: Si vous avez un ordinateur chez vous, il s'agit certainement de frais d'entreprises admissibles.

Le président: Oui, mais si cet ordinateur sert également aux autres membres de la famille, si les enfants l'utilisent pour rédiger leurs travaux universitaires ou autres et pour s'amuser à des jeux, qu'arrive-t-il?

M. Ruffell: En l'occurrence, je ne crois que les frais relatifs à ce micro-ordinateur seraient admissibles à l'heure actuelle. Ce sont les bureaux à domicile qui nous intéressent. Il me semble que les dépenses liées aux frais de bureau à domicile, avec les abus qui peuvent en découler, soient très bien envisagées dans la réforme fiscale. Toutefois, nous espérons que ces questions seront approfondies.

Le président: Je vous remercie beaucoup.

M. Ruffell: Merci à vous, monsieur le président.

Le président: Nos prochains témoins représentent «La voix—Le réseau des aînés (Canada) Inc.» Comme je l'ai dit, nous sommes un peu en retard; nous devons donc vous inviter à accélérer un peu.

[Text]

I believe you have been present in the room while we have been in session, so you are familiar with our procedure. I take it that Mrs. Chown will be the spokesperson?

Mrs. Margaret Chown, Vice-President, Board of Directors, One-Voice Seniors Network (Canada) Inc.: That is correct.

The Chairman: Would you please introduce yourself and your colleagues? We have distributed your documents to the committee and to our staff. We would like you to highlight the main points in your brief that concern you the most.

Mrs. Chown: Thank you, Mrs. Chairman. My name is Margaret Chown. I am the Vice-President of the Canadian Seniors Network. On behalf of the One-Voice Seniors Network, I would like to express to this committee our appreciation for the opportunity to present a brief. We are very thankful to you for allowing us to be present.

With me on my left is Mrs. Jean Woodsworth, Secretary, Board of Directors; Mr. Andrew Aitkens, Research Consultant; Mr. Ivan Hale, National Secretary; and Mr. Richard Shillington, Consultant, who is our technical adviser on the tax system.

The One-Voice Seniors Network is a national organization linking together individual seniors and a variety of seniors' organizations across Canada. We are linked together whenever we want to discuss national issues, national concerns—anything of interest that has a particular effect directly on the lives of seniors.

In connection with the white paper on tax reform we have done an extensive consultation with individual seniors and seniors' groups across Canada. We have gone to the four corners of the country. We went to Newfoundland, Vancouver Island, the Northwest Territories and even down to the deep south—which is where I believe Ontario is. In particular, as far as Ontario is concerned, we are expressing the opinion of one large organization, the Ontario Coalition of Seniors' Organizations, which represents about 325,000 pre-retired and retired people. The United Church of Canada wished to express its strong support of the views that we have taken.

In the portfolio that you have been presented with you will find a total list of the supporting groups. We hope that you will include this in the record of today's proceedings.

We cannot do anything else but commend the government for its effort in reforming the tax system. We recommend the government as far as its initiative in undertaking an important and difficult business of reform. We have studied at great length the white paper, and in the brief that we have given to you is a summary of our findings. We have noted a number of positive changes, but we also have to report that we have some serious reservations about some of the proposals which we wish to bring to your attention.

One of the reservations we have is concerning the enemy: Inflation. This is an enemy of all people who are on fixed incomes. Frequently, inflation is the enemy of people who are disabled and any of those individuals in Canada who have a

[Traduction]

Comme vous étiez dans la pièce pendant nos délibérations, notre façon de procéder vous est sans doute familière. Si je comprends bien, M^{me} Chown sera le porte-parole?

Mme Margaret Chown, vice-présidente, Conseil d'administration, La voix—Le réseau des aînés (Canada) Inc.: C'est exact.

Le président: Pourriez-vous s'il vous plaît nous présenter vos collègues? Nous avons remis vos documents aux membres du Comité et à notre personnel. Nous aimerions que vous en fassiez ressortir les points qui vous préoccupent le plus.

Mme Chown: Je vous remercie, monsieur le président. Je me nomme Margaret Chown et suis la vice-présidente du Réseau des aînés au Canada. Au nom de La voix—le réseau des aînés, j'aimerais exprimer au Comité notre reconnaissance de nous avoir donné l'occasion d'exposer nos points de vue. Nous vous remercions beaucoup de nous avoir invités à comparaître.

Je suis accompagnée de M^{me} Jean Woodsworth, secrétaire du conseil d'administration; de M. Andrew Aitkens, attaché de recherche; de M. Ivan Hale, secrétaire national; et de M. Richard Shillington, conseiller, qui agit à titre de conseiller technique de notre organisme en matière de fiscalité.

La voix—Le Réseau des aînés est un organisme national qui regroupe des personnes âgées et divers organismes de personnes âgées du Canada. Il nous permet de discuter ensemble de questions d'intérêt national et de ce qui touche directement la vie des aînés.

En ce qui concerne le Livre blanc sur la réforme fiscale, nous avons longuement consulté les aînés et les groupes d'aînés du Canada. Nous avons parcouru tout le pays, de Terre-Neuve à l'île de Vancouver, des Territoires du Nord-Ouest aux régions les plus au sud, où se trouve l'Ontario. Justement, en ce qui concerne l'Ontario, nous nous faisons le porte-parole d'un très grand organisme, l'Ontario Coalition of Seniors' Organizations, qui représente quelque 325 000 retraités et pré-retraités. L'Église unie du Canada a également tenu à appuyer vivement la position que nous avons adoptée.

Vous trouverez dans la documentation que nous vous avons remise une liste de tous les groupes qui nous appuient. Nous espérons que vous l'intégrerez au compte rendu des délibérations d'aujourd'hui.

Nous n'avons d'autre choix que de louer le gouvernement pour les efforts qu'il déploie en vue de réformer le régime fiscal. Nous le félicitons d'avoir entrepris la tâche importante mais difficile de réformer le système. Nous avons étudié le Livre blanc en profondeur et vous trouverez dans notre mémoire un résumé de nos conclusions. Nous y avons relevé un certain nombre de changements positifs, mais devons toutefois vous signaler que nous avons de vives réserves quant à certaines propositions, sur lesquelles nous aimerions d'ailleurs attirer votre attention.

L'une de nos réserves concerne l'ennemi public numéro un: l'inflation. C'est l'ennemi de tous ceux qui ont des revenus fixes. Il arrive souvent que l'inflation devienne également l'ennemi des personnes handicapées et de tous les Canadiens à

[Text]

low annual income. In a tax system that is only partially indexed to the consumer price index, prices go up every year. Those that are hit the hardest are those who have the least ability to pay—those who are on fixed income. We see the government's changing of exemptions and deductions to credits as a positive step, but these credits will possibly be eroded every year unless they are fully indexed.

I would like to turn to Mrs. Woodsworth at this point.

The Chairman: In light of what you have just said, in your brief you talked about the investment deduction and its elimination under this proposal. Would you be supportive of that being converted to a credit?

One of the statistics that I must say amazed me was the large number of people—particularly elderly people of low income—who were taking advantage of that investment deduction either by holding interest in bank accounts, or Canada Savings Bonds, or other government securities or low risk investment. But at the same time, it has a bigger advantage to higher income people than it has to lower income people if it is maintained as a deduction. My question to you is: Would you support that being converted to a credit?

Mrs. Chown: I would think so in a general sense, providing the credit is indexed.

The Chairman: If you are to have credits and they are not to be eroded, some adjustment in relationship to inflation has to be considered; whether it is absolute indexation or some indexation above a certain level or something of that nature I do not know, but I accept your point that if you convert a deduction to a credit it will be eroded if there is not some adjustment.

Mrs. Chown: Yes.

The Chairman: I would take that as a given.

Mrs. Chown: Thank you, Mr. Chairman.

Mrs. Jean Woodsworth, Secretary, Board of Directors, the One-Voice Seniors Network (Canada) Inc.: Mr. Chairman, I would like to speak to the second recommendation in our brief in relation to tax preferences.

Most older persons have modest incomes. Many live below the poverty line, particularly single women. The tax reform proposals do not begin to go far enough to address the situation of the majority of seniors. The huge amounts of money the government spends each year on tax preferences—such as capital gains exemptions, RRSP deductions—benefit the wealthy and are of no advantage to the majority of older persons. As has been pointed out, most older people are on fixed incomes. The extra tax dollars we pay because of partial indexing bear heavily on seniors and on other sections of society whose incomes are fixed or are below the poverty line. I think particularly of sole-support mothers.

[Traduction]

faible revenu. Lorsque le calcul des impôts n'est que partiellement indexé à l'indice des prix à la consommation, ils augmentent chaque année. Ce sont ceux qui sont les moins en mesure de payer, ceux dont les revenus sont fixes, qui sont le plus gravement touchés. À notre avis, la transformation des exemptions et des déductions en crédits représente une mesure positive, mais la valeur de ces crédits diminuera probablement graduellement chaque année s'ils ne sont pas indexés.

J'aimerais maintenant céder la parole à M^{me} Woodsworth.

Le président: Pour faire suite à ce que vous avez dit, il est question dans votre mémoire de la déduction au titre des revenus de placements et du projet de l'abolir. Seriez-vous en faveur de la transformer en crédit?

J'ai été vraiment étonnée de découvrir le grand nombre de gens, plus particulièrement chez les gens âgés à faible revenu, qui profitaient de cette déduction, parce qu'ils avaient des revenus d'intérêts sur des comptes bancaires, sur des obligations d'épargne du Canada, sur d'autres titres d'État ou encore sur d'autres placements à faible risque. Il reste que cette déduction, si elle est maintenue, profiterait davantage aux gens à revenu supérieur qu'aux gens à faible revenu. Je vous demanderais donc ceci: seriez-vous en faveur de convertir cette déduction en crédit?

Mme Chown: Oui, en règle générale, à condition que ce crédit soit indexé.

Le président: Si l'on ne veut pas que ces crédits perdent de la valeur, il faudrait envisager un certain ajustement par rapport à l'inflation; je ne sais si l'on devrait songer à leur indexation absolue ou à leur indexation partielle passé un certain niveau, par exemple, mais je pense comme vous que toute déduction convertie en crédit perdra progressivement de la valeur, si on ne prévoit pas un ajustement quelconque.

Mme Chown: Exactement.

Le président: Je dirais que c'est un fait.

Mme Chown: Je vous remercie, monsieur le président.

Mme Jean Woodsworth, secrétaire, Conseil d'administration, La Voix-Le Réseau des aînés (Canada) Inc.: Monsieur le président, j'aimerais vous entretenir de la deuxième recommandation de notre mémoire qui porte sur les préférences fiscales.

La plupart des personnes âgées n'ont que de modestes revenus. Beaucoup d'entre eux vivent en-deça du seuil de pauvreté, les femmes célibataires plus particulièrement. Les propositions de réforme fiscale ne vont pas assez loin pour améliorer la situation de la plupart des aînés. Les énormes sommes d'argent que le gouvernement doit verser chaque année en préférences fiscales—les exemptions sur les gains en capital et les déductions au titre des REER, par exemple—favorisent les plus fortunés et ne profitent pas à la majorité des personnes âgées. Comme on l'a déjà signalé, la plupart des personnes âgées ont des revenus fixes. Les impôts supplémentaires que nous versons en raison de l'indexation partielle sont un lourd fardeau pour les aînés et pour les membres des autres segments de la société dont les revenus sont fixes qui vivent en-deça du seuil de pauvreté. Je pense plus particulièrement aux mères qui doivent subvenir seules aux besoins de leurs enfants.

[Text]

The investment income deduction which you have just referred to has been removed. Some 85 per cent of seniors have saved some money for retirement. The proposed tax reforms will mean that we will have to pay full tax on bank interest and savings bonds.

The Chairman: If I have the feeling of the committee correctly, you do not have to push that point to us as long as you can accept it as a credit rather than a deduction.

Mrs. Woodsworth: Yes.

The Chairman: I think you will find that we are supportive of it.

Mrs. Woodsworth: Yes, if the credit is indexed.

The Chairman: Well, I accept your point that it will be eroded unless it is addressed—

Mrs. Woodsworth: Yes.

The Chairman: —but I do not think that you can tie the government to full indexation of all moves that have gone from a deduction or an allowance into a credit. But we take your point that unless there is some adjustment for inflationary factors, it can result in erosion.

Mrs. Woodsworth: Yes. We want to underline that point strongly.

The Chairman: But as it stands now, they have eliminated it entirely.

Mrs. Woodsworth: That is right.

The Chairman: We are putting it back in and leaving the erosion factor to be addressed along with the general picture of meeting the inflationary factor as it applies to the various elements that go in here.

Everyone is in the same position. You heard the former witnesses talking about a \$20,000 automobile. Ten years from now, with inflation at any kind of reasonable rate would make that figure for that type of automobile seem small. This whole issue of maintaining advantages with inflation is one that we will be referring to in general terms in our report.

Mrs. Woodsworth: It is a particular issue for senior people, though, since their income is fixed for the most part. It is an issue for senior people and for people on low incomes or people who, for one reason or another, are on fixed incomes. It is not a general issue; it is particular to that group.

The Chairman: I suppose everyone feels the same way. To a senior on fixed income, a travelling salesman driving a \$20,000 car is a person who is perhaps well off. But to the salesman who is having a tough time maintaining his family inflation is a serious matter, too.

I take your point that it may have a heavier bias on the poor and on the elderly. I guess that is likely correct, but it is still a problem for everyone.

[Traduction]

La déduction au titre des revenus de placement dont vous venez de parler a été abolie. Quelque 85 p. 100 des personnes âgées ont mis de côté quelques sous en vue de leur retraite. Avec les mesures proposées dans la réforme fiscale, tous les intérêts sur les comptes bancaires et sur les obligations d'épargne seront maintenant assujettis à l'impôt.

Le président: J'ai l'impression que vous n'avez pas besoin d'insister et d'essayer de nous convaincre, si vous admettez que cette déduction devrait être convertie en crédit.

Mme Woodsworth: C'est exact.

Le président: Vous constaterez que nous sommes en faveur de cette conversion.

Mme Woodsworth: En effet, mais à condition que le crédit soit indexé.

Le président: Eh bien, je conviens avec vous qu'il s'amenuisera si on ne corrige pas...

Mme Woodsworth: En effet.

Le président: Je doute que vous puissiez demander au gouvernement d'indexer toutes les déductions ou les allocations qui auront été converties en crédits. Mais nous convenons de ce que ces crédits s'amenuiseront si l'on ne modifie pas les règles sur les facteurs inflationnistes.

Mme Woodsworth: Exactement. Nous tenons beaucoup à insister là-dessus.

Le président: À l'heure actuelle, ils ont complètement été supprimés.

Mme Woodsworth: C'est exact.

Le président: Nous proposerons de les rétablir, mais nous laisserons aux analystes le soin de déterminer quels ajustement devront être apportés aux divers éléments de la réforme pour tenir compte de l'inflation.

Nous sommes tous du même avis. Les témoins qui vous ont précédés ont parlé d'une automobile de 20 000 \$. Dans dix ans, si l'inflation se stabilise à un taux raisonnable, ce montant paraîtra très faible pour une automobile de ce type. Quoi qu'il en soit, nous aborderons toute la question de l'indexation des avantages fiscaux dans notre rapport.

Mme Woodsworth: C'est une question qui touche plus particulièrement les aînés puisque le revenu de la plupart d'entre eux. Elle intéresse les aînés et ceux dont les revenus sont faibles ou encore ceux qui, pour une raison ou une autre, ont des revenus fixes. Cette question n'intéresse pas toute la population, mais ce groupe-là en particulier.

Le président: Je suppose que nous sommes tous du même avis. Pour une personne âgée qui n'a qu'un revenu fixe, un voyageur de commerce qui conduit une auto de 20 000 \$ semble très fortuné. Mais, pour le vendeur, qui a de la difficulté à subvenir aux besoins de sa famille, l'inflation est un problème assez grave.

Comme vous dites, les pauvres et les aînés sont peut-être plus heurtés. Mais ce problème touche quand même tout le monde.

[Text]

Mrs. Woodsworth: We sympathize with the travelling salesmen, but for many older persons their money has to go to food or shelter and they need it all.

Mrs. Chown: As seniors, we really are worried. For many of us, our experiences in life, in terms of the economic situation in which we find ourselves, have taken us, as you know, partly through or completely through two world wars and a very severe depression. Yet most of us are taxpayers and we view our responsibilities as citizens very seriously. We would not expect, and we would not ask or demand, any specialized form of treatment. We would like to pay our way, but we also try to plan to be financially secure or independent of government help when we reach retirement age. Therefore, we have made some small investments. We hoped that these would supplement our pension income. We are now on a fixed income. We have spent most of our earning years without the benefit of many of the advantages that younger people have today—for example, unemployment insurance. When our children reached the age where they required post-secondary education, we footed the bill. There were no student loans or bursaries available to us then.

As a result, about 80 per cent of us are managing on an income that I would say is a low income. Only five per cent or at the most 10 per cent, of seniors would have an annual income of \$40,000 or more. Out of the balance of the 2.5 million seniors that we have, half of those exist at or below the poverty line, and about 72 per cent of that half are women.

As you know, we fit in with a number of other categories of Canadians, that is, people also on low annual incomes. Statistics have shown us that the lower one's income is the greater the chance that a major portion of that income is going to be spent in meeting one's survival needs; that is, food, clothing and shelter.

A consumption tax is going to be a penalty on people in the lower income or fixed income groups.

The Chairman: I have to interrupt you to tell you, as I have said to a number of witnesses, I recognize the problems that arise in regard to a multi-stage sales tax, a VAT or a consumption tax and what the exemptions will be with regard to food, shelter and so on. However, I would point out that we will deal with that in our report in an overview, because we do not know what position the government is taking at this time in regard to that since that forms the second part of tax reform. We regret that there are two aspects to this. This committee would rather be dealing with the whole matter at the same time, but, the decision having been made by government to have two stages, we cannot deal with stage two except to point out that they should move forward in an expeditious manner. We will also point out that it has to go forward to offset some of the biases and unfairness that now exist in the present tax reform proposals.

[Traduction]

Mme Woodsworth: Nous compatissons avec les vendeurs, mais bien des aînés utilisent tout leur argent pour se nourrir et se loger et la moindre somme qu'on leur enlève les heurte.

Mme Chown: En tant qu'aînés, nous sommes vraiment inquiets. La plupart d'entre nous ont connu des situations difficiles et sont passés, comme vous le savez, par deux guerres mondiales et une très grave crise économique. Et pourtant, nous payons pour la plupart des impôts et nous prenons nos responsabilités de citoyens très au sérieux. Nous ne nous attendons pas à recevoir un traitement à part. Et nous ne le demandons pas non plus. Nous voulons payer notre part, mais nous aimerions bien avoir une certaine sécurité financière, être autonomes et ne pas être obligés de compter sur l'aide du gouvernement lorsque nous atteindrons l'âge de la retraite. Voilà pourquoi nous avons fait quelques petits placements. Nous espérons qu'ils s'ajouteraient à notre revenu de pension. Mais notre revenu est maintenant fixe. Nous avons passé la plupart de nos années productives sans jouir des avantages qu'ont les jeunes d'aujourd'hui, les prestations d'assurance-chômage, pour ne nommer que cette mesure. Lorsque nos enfants ont atteint l'âge de poursuivre des études postsecondaires, nous avons payé la note. À cette époque, il n'existait ni prêt ni bourse d'études.

En conséquence, environ 80 p. 100 d'entre nous se débrouillent avec un revenu que je considère comme faible. Seuls 5 p. 100 ou au maximum, 10 p. 100 des personnes âgées ont un revenu annuel de 40 000 \$ ou plus. Des 2,5 millions de personnes âgées que nous représentons, la moitié vit à la limite ou en-deça du seuil de pauvreté et 72 p. 100 de cette moitié sont des femmes.

Comme vous le savez, nous faisons partie d'un autre groupe de Canadiens, celui des citoyens dont les revenus annuels sont faibles. Les statistiques révèlent que plus faible est le revenu, plus grande est la proportion de ce revenu qui est utilisée pour les besoins fondamentaux, soit l'alimentation, l'habillement et le logement.

Une taxe à la consommation pénalisera les gagne-petit et ceux qui ont un revenu fixe.

Le président: Je suis obligé de vous interrompre pour vous dire, comme je l'ai dit à bon nombre de témoins, que je reconnais les problèmes que soulève la taxe de vente multi-stades, une taxe sur la valeur ajoutée ou une taxe à la consommation ainsi que la difficulté de déterminer quelles seront les exemptions au titre de l'alimentation, du logement, etc. Toutefois, je vous signalerais que nous en discuterons dans notre rapport d'une façon globale car nous ne savons pas encore quelle position adoptera le gouvernement, puisque cela s'inscrit dans la seconde phase de la réforme fiscale. Nous regrettons que la réforme fiscale comporte deux volets, car, nous aurions préféré nous pencher sur l'ensemble de la question une fois pour toutes. Mais comme le gouvernement en a décidé ainsi, nous ne pouvons traiter du deuxième volet que pour l'aviser d'accélérer. Nous lui signalerons aussi que la réforme doit aller plus loin et tâcher de supprimer certaines préférences et certaines inégalités que présentent à l'heure actuelle les propositions de réforme fiscale.

[Text]

Senator Roblin: We may be interested in hearing from the witnesses about the aspect with respect to the refundable portion of sales tax because it already exists.

The Chairman: Yes, there is a refundable portion.

Senator Roblin: The government has introduced a refund for the present manufacturers sales tax for people in certain income groups. We understand this policy will probably be expanded to sales tax. How far do you think that goes in reducing the unprogressivity for lower-income groups?

Mrs. Chown: Perhaps I could turn to Mr. Shillington for a response to that. I have a feeling that it is not really going to affect people that will have to pay income tax.

Senator Roblin: Let me rephrase the question: What kind of refundable aspect would you like to see?

Mr. Richard Shillington, Consultant, One-Voice Seniors Network (Canada) Inc.: I am still not going to answer that question directly, but I hope you will bear with me.

There are two aspects relevant to what is going on here. One is a rationalization of the manufacturers sales tax as it exists. I do not think anyone who understands it will argue that the present sales tax should be replaced with something with a broader base that operates much more efficiently. In a revenue neutral fashion, can we make the present consumption tax work better? I do not think anyone will argue that it can be made to work better.

The second issue, which is also contained in the white paper, involves a policy decision to raise more funds from the consumption tax and to raise less funds from income tax. Unfortunately, in much of the debate thus far, this gets wrapped into the other question about an efficient sales tax. That is a separate question. Should the government be moving in the direction of raising more funds through a regressive sales tax as opposed to a personal income tax system? Without much debate, that has been accepted as the direction we are heading in.

The reason for the refundable sales tax credit is to try to offset that regressivity. Everyone recognizes that. I would argue: Why are we accepting the premise that we should be raising more funds through a sales tax rather than a progressive income tax?

The Chairman: One of the answers might be because there is a growing underground economy that has to be addressed.

Mr. Shillington: There could be a good policy debate about whether or not, with the structure of the economy and marginal propensities to invest versus saving, we should be moving in that direction. In my view, that discussion has not taken place. It has been stated as an edict that we are going to move in the direction of relying more and more on the regressive consumption taxes as opposed to the progressive income taxes to raise federal revenue and that as a part of that we have to

[Traduction]

Le sénateur Roblin: Peut-être les témoins pourraient-ils nous parler de ce que propose la réforme concernant la portion remboursable au titre de la taxe de vente, puisqu'elle existe déjà.

Le président: En effet, une portion en est remboursable.

Le sénateur Roblin: Le gouvernement rembourse maintenant aux membres de certains groupes de revenus une partie de la taxe de vente sur les produits de fabrication. Cette politique sera probablement appliquée à la taxe de vente. Dans quelle mesure, à votre avis, cela réduirait-il la non-progressivité des impôts des groupes à revenu plus faible?

Mme Chown: Peut-être pourrais-je demander à M. Shillington de vous répondre. J'ai quant à moi l'impression que cela n'affectera pas vraiment ceux qui devront payer un impôt sur le revenu.

Le sénateur Roblin: Alors laissez-moi vous poser ma question différemment: Quel genre de remboursement aimeriez-vous voir instaurer?

M. Richard Shillington, conseiller, La voix—Le Réseau des Aînés (Canada) Inc.: Je ne vais pas répondre à cette question directement et j'espère que vous ne m'en tiendrez pas rigueur.

Deux facteurs sont ici pertinents. Le premier est la rationalisation de l'actuelle taxe sur les ventes des fabricants. Je doute que quiconque comprend le système serait en faveur de remplacer la taxe de vente actuelle par une taxe au champ d'application plus vaste qui serait beaucoup plus efficace. Si l'on ne veut pas modifier l'assiette fiscale, pouvons-nous rendre la taxe à la consommation plus efficace? J'en doute.

Le second, qui est également exposé dans le Livre blanc, est lié à une politique qui viserait une augmentation des rentrées fiscales provenant de la taxe à la consommation et une diminution correspondante des impôts sur le revenu. Malheureusement, il semble que cet aspect de la question se confonde avec l'objectif de rendre la taxe de vente efficace. Il s'agit de deux questions distinctes. Le gouvernement devrait-il percevoir plus de fonds en imposant une taxe de vente régressive au lieu d'aller chercher de nouvelles ressources à même les impôts sur le revenu? C'est cette orientation que nous semblons prendre, et elle ne suscite pas grand discussion.

Le crédit au titre remboursable de taxe sur les ventes tente de compenser cette régressivité. Tout le monde le reconnaît. Mais je voudrais savoir pourquoi nous acceptons le principe selon lequel nous devrions percevoir plus de fonds en haussant les taxes de vente plutôt qu'en rendant l'impôt sur le revenu plus progressif?

Le président: C'est peut-être en raison de l'économie parallèle qui prend de plus en plus d'ampleur.

M. Shillington: Il serait très intéressant de débattre la question de savoir s'il y a de notre intérêt de prendre cette orientation, étant donné la structure de l'économie et notre faible propension à l'investissement plutôt qu'à l'épargne. Il me semble que ce débat n'a pas eu lieu. On a posé le postulat qu'il fallait de plus en plus compter sur les taxes régressives à la consommation plutôt que sur les impôts progressifs pour regarnir le trésor public et qu'à cette fin, il fallait, en contrepartie instau-

[Text]

have a sales tax credit. I would question the premise of that statement.

It is clear that if we have a greatly expanded sale tax credit—and finance officials are talking in terms of being able to design it so that it is actually progressive—you are talking about a substantial amount of money which affects a large proportion of the population. Given that the principle of indexing the system is still not being accepted—and as of yesterday it was still not accepted, I really fear that the new, vastly expanded sales tax credit will still not be indexed.

The Chairman: This committee heard evidence from the economic council whose position was that, with a properly adjusted credit system, a consumption tax would not necessarily have to be regressive. You can understand why we are leaving that kind of a detailed discussion until we actually know where the government is heading. It is unfortunate that they are doing this in two steps, but that decision has been made. The good news is the reduction in the rates and the bad news is the heavier impact on sales tax. I am sure you can understand the political necessity of presenting the best one first.

Senator Roblin: Mr. Chairman, you have expressed that opinion on a number of occasions. I do not necessarily agree with it. I think there are other reasons, unfortunate though they may be, as to why we cannot do the two things together. I will not get into a debate with you about it now, but I would not like your statement to go undisputed.

The Chairman: It may not be the only reason, but it happens to be a good political reason.

Senator Roblin: Well, that is your view.

The Chairman: Yes.

Mrs. Woodsworth: Could I speak to the question from another point of view? In my professional experience, tax refunds are not a useful way to spend money for people on low incomes. If one is on a low income, he spends what he has every month—indeed, every week. If he receives \$50, \$100 or whatever once a year or whenever it comes, that money goes into other things because he has had to meet the primary necessities along the way. I do not see the fund, then, as a useful device.

The Chairman: What you are saying is that if we are to have enhanced revenues in a regressive area, we will have to have significant exemptions with regard to necessities rather than have the whole thing embodied in the credit? Is that your view?

Mrs. Woodsworth: Yes, unless the credit could be paid monthly, but that is an administrative headache, I would assume.

Senator Buckwold: May I ask for information as to how the credit works as far as sales tax is concerned? Is this an automatic thing on the basis of income? Does somebody have to

[Traduction]

rer un crédit au titre de la taxe de vente. Je me demande sur quoi se fonde cette théorie.

Il est clair que si nous disposons d'un crédit au titre de la taxe de vente beaucoup plus important—et les fonctionnaires du ministère des Finances disent être en mesure de proposer un régime vraiment progressif—nous parlons d'une somme d'argent importante qui touche une bonne partie de la population. Comme on n'a toujours pas accepté le principe de l'indexation du système et qu'hier encore il en était toujours ainsi, je crains réellement que le nouveau crédit beaucoup plus élevé au titre de la taxe de vente ne soit toujours pas indexé.

Le président: Ce Comité a entendu le témoignage de représentants du Conseil économique qui soutenaient qu'avec un système de crédits bien adapté, une taxe à la consommation ne devrait pas être nécessairement régressive. Vous pouvez comprendre pourquoi nous ne nous lançons pas dans ce genre de discussion détaillée tant que nous ne connaissons pas vraiment l'orientation du gouvernement. Il est regrettable que celui-ci procède en deux étapes mais, c'est ainsi qu'il en a été décidé. La bonne nouvelle c'est la baisse des taux et la mauvaise, c'est la plus grande incidence sur la taxe de vente. Vous comprenez, j'en suis convaincu, la nécessité politique de présenter la meilleure mesure en premier.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, ce n'est pas la première fois que vous exprimez cette opinion que je ne partage pas nécessairement. Je crois qu'il y a d'autres raisons, aussi malheureuses qu'elles puissent être, pour lesquelles nous ne pouvons faire les deux choses en même temps. Je ne me lancerai pas maintenant dans un débat avec vous sur cette question, mais j'aimerais qu'on sache que tout le monde n'est pas d'accord là-dessus.

Le président: Ce n'est peut-être pas la seule raison, mais il se trouve que c'est une bonne raison politique.

Le sénateur Roblin: Eh bien! c'est votre opinion.

Le président: Oui.

Mme Woodsworth: Puis-je aborder la question d'un autre point de vue? D'après mon expérience professionnelle, les remboursements d'impôt ne sont pas une façon utile pour les personnes à faible revenu de dépenser leur argent. En effet, celles-ci dépendent tous les mois, en fait toutes les semaines tout ce qu'elles gagnent. Si on leur verse 50 \$, 100 \$ ou quelque autre montant une fois par an ou à quelque autre moment, elles s'en servent pour d'autres choses car elles ont dû tout ou long de l'année se procurer tout d'abord les nécessités de la vie. Le remboursement n'est donc pas à mon avis, utile.

Le président: Vous dites donc que si nous devons améliorer les revenus au moyen d'un régime régressif, nous devons prévoir des exemptions importantes en ce qui concerne les nécessités plutôt que de tout englober dans le crédit? C'est votre opinion?

Mme Woodsworth: Oui, à moins que le crédit ne puisse être versé mensuellement, ce qui constituerait, je suppose un casse-tête administratif.

Le sénateur Buckwold: Puis-je vous demander quels sont les mécanismes du crédit au titre de la taxe de vente? S'agit-il d'un remboursement automatique en fonction du revenu?

[Text]

make a claim for it? Is it a tax deduction? If so, it would not help anyone who does not pay income tax.

The Chairman: As I understand it, it is a credit on taxes. It is received through the income tax system.

Senator Buckwold: But how does that help anyone who does not pay income tax? That takes in many people who suffer the most from a consumption tax.

Senator Roblin: I do not think it is a tax deduction, I think it is a rebate. How it is administered, I am not sure.

Senator Buckwold: How does it work?

The Chairman: You file a form and you get the money back, but you have to file the form to do so.

Mr. Shillington: Yes, senator, this is part of the income tax form. In the form there is a special section for a refundable credit or a reduction in taxes. If a person is not taxable, then he has to file an income tax return to receive this money and he receives a lump sum payment per year. However, it is only \$50 per adult and \$25 per child, so to file once a year, which we do at the present time, is not a problem.

Senator Buckwold: A family with three children would receive \$125, then?

Mr. Shillington: Yes, and that once-per-year mechanism works reasonably well now. But if we start having greatly expanded figures, then we need a separate mechanism.

The Chairman: I think that point was made earlier.

Senator Buckwold: How many people apply for this? Do you encounter people who just don't bother to file a tax return to make their claims?

Mr. Aitkens, Research Consultant, One-Voice-Seniors Network (Canada) Inc.: If I could relate to the committee what was explained in a recent meeting with the Department of Finance, its officials explained that in order to enhance this credit, they would be trying to institute a new mechanism whereby there would be quarterly refunds of the enhanced amount. If they were funding a total of \$400 per person, then, \$100 would be received quarterly. Everyone, whether he paid tax or not, would have to file a tax return. On that basis, he would receive this amount.

Incidentally, there was some concern from people representing the poor and others on fixed incomes that a lot of welfare and grant calculations are based on any extra income received by people and that this quarterly amount might be taken into account and deducted from welfare payments. This would result in a net loss to these people, which is of real concern.

Senator Buckwold: Have you been able to get any figures as to the percentage of people who are entitled to this payment who actually made the claim?

[Traduction]

Doit-on le réclamer? S'agit-il d'une déduction fiscale? Si c'est le cas, cette déduction ne servirait à rien pour une personne qui ne paie pas d'impôt.

Le président: Si je comprends bien il s'agit d'un crédit au titre des taxes que l'on peut réclamer dans le cadre du régime de l'impôt sur le revenu.

Le sénateur Buckwold: Mais en quoi cela aide-t-il quiconque ne paie pas d'impôt? Cela inclut beaucoup de gens qui sont le plus affectés par la taxe à la consommation.

Le sénateur Roblin: Je ne crois pas qu'il s'agit d'une déduction fiscale, mais d'un remboursement. Je ne suis toutefois pas sûr de la façon dont il est administré.

Le sénateur Buckwold: Quels en sont les mécanismes?

Le président: Vous remplissez une formule et on vous rembourse votre argent.

M. Shillington: Oui, sénateur, c'est un crédit que vous réclamez dans votre déclaration d'impôt. La formule contient une annexe spéciale pour un crédit remboursable ou une réduction des taxes. Si une personne ne paie pas d'impôt, elle doit remplir une formule de déclaration d'impôt pour toucher cet argent; elle touche un montant forfaitaire annuellement. Toutefois, ce crédit n'est que de 50 \$ par adulte et de 25 \$ par enfant. Sa réclamation, une fois l'an, comme c'est le cas à l'heure actuelle, ne pose donc pas de problème.

Le sénateur Buckwold: Ainsi une famille avec trois enfants recevrait 125 \$?

M. Shillington: Oui et ce versement annuel unique fonctionne assez bien maintenant. Mais si nous commençons à augmenter fortement les chiffres, nous aurons besoin d'un mécanisme distinct.

Le président: Je crois qu'on a déjà fait ressortir ce point.

Le sénateur Buckwold: Combien de personnes réclament ce crédit? Y a-t-il des gens qui ne se donnent tout simplement la peine de remplir une déclaration d'impôt pour le réclamer?

M. Aitkens, attaché de recherche, Le Réseau des aînés (Canada) Inc.: Je puis rapporter au comité les explications données au cours d'une récente réunion par les représentants du ministère des Finances. Pour augmenter ce crédit, ils essaieraient d'établir un nouveau mécanisme permettant un remboursement trimestriel. S'ils décidaient d'un remboursement de 400 \$ par personne, ils répartiraient cette somme en quatre versements trimestriels de 100 \$. Tout le monde, que la personne paie ou non de l'impôt, devrait remplir une déclaration pour toucher ce montant.

Soit dit en passant, des représentants de la classe pauvre et d'autres personnes touchant des revenus fixes craignent qu'une bonne partie du calcul des prestations de bien-être et des subventions soit fondée sur tout revenu supplémentaire reçu par ces personnes et qu'on puisse déduire des prestations de bien-être de ce paiement trimestriel. Cela constituerait une perte nette pour ces gens et il faut vraiment s'en inquiéter.

Le sénateur Buckwold: Avez-vous pu obtenir des chiffres quant au pourcentage de personnes admissibles qui réclament réellement ce montant?

[Text]

Mr. Shillington: Mr. Chairman, to my knowledge no one knows that information yet because the most recent public income tax figures are for 1984. I believe we would have to wait for the 1986 returns to be completed.

The Chairman: I would have to point out to Senator Buckwold, and I keep trying to say this, that we will not be dealing with this whole issue in our report at this time. The next part of tax reform has to be addressed and it raises all kinds of problems. We have just touched upon one.

Senator Buckwold: I recognize that.

The Chairman: I regret to say that we are running behind time. I would like to canvass with these witnesses the other points that we need to deal with in our report.

Mrs. Chown: I believe that we have presented the main points, Mr. Chairman. I would like to summarize by saying that One-Voice believes that tax reforms must include full indexing. Perhaps I could turn to Richard Shillington in connection with that.

Mr. Shillington: I have some points to make on the de-indexation of the tax system. We realize that the reasons for this de-indexing is the concern over the deficit. If one wishes to increase revenue because of concern over the deficit, that is quite reasonable. How does one best do it? On behalf of our organization, I would like to put forward a number of reasons why de-indexation is not the best way to do it.

Essentially, de-indexation provides a tax increase which has not been approved by Parliament. It is a tax increase which is implemented behind closed doors, if you will, and uses inflation as a weapon. Surely it would be better to have a fully indexed system and to request from the House a surtax or whatever to increase taxes. De-indexation basically strikes at the base of democracy. To use de-indexation is a regressive way in which to increase taxes.

After tax reform, if we had a \$1,000 credit per adult that is de-indexed at 3 per cent per year, that amounts to \$30 for every taxpayer. If the government were to recommend that taxes be increased by \$30 per head, that would be attacked widely as a regressive way to tax. Therefore, de-indexation is a regressive way to increase taxes.

The current proposals use de-indexation in a helter-skelter way, which leads to problems of stacking; that is, we index the personal exemption, the married exemption, the age exemption, family allowance, the child tax credit maximum, the child tax credit turning point, and I don't know what I have missed.

Senator Roblin: The Canada Pension Plan.

Mr. Shillington: This means that we have lost any control over the cumulative effect. We are saying that we will de-index all of these things, but that will mean that a family with three children will pay much more towards deficit reduction than will the same family with no children, simply due to the additional de-indexing. An elderly couple will pay the de-indexing

[Traduction]

M. Shillington: Monsieur le président, à ma connaissance, personne ne le sait pour l'instant étant donné que les chiffres les plus récents en ce qui concerne l'impôt des particuliers datent de 1984. Je crois qu'il faudrait attendre la compilation des données pour les déclarations de 1986.

Le président: Je dois signaler au sénateur Buckwold, et je ne cesse de le dire, que nous n'aborderons pas cette question dans notre rapport. La prochaine partie de la réforme fiscale doit être étudiée et soulève toutes sortes de problèmes. Nous n'en avons abordé qu'un seul.

Le sénateur Buckwold: Je le reconnais.

Le président: J'ai le regret de dire que nous sommes en retard sur notre horaire. J'aimerais examiner à fond avec ces témoins les autres points que nous devons aborder dans notre rapport.

Mme Chown: Je crois que nous avons présenté les principaux points, monsieur le président. Permettez-moi de résumer en disant que le Réseau des aînés estime que les réformes fiscales doivent inclure la pleine indexation. Je pourrais peut-être demander à Richard Shillington de vous en parler.

M. Shillington: J'ai certaines observations à faire sur la désindexation du régime fiscal. Nous nous rendons compte qu'on veut y recourir par crainte du déficit. Augmenter les revenus par crainte du déficit, c'est tout à fait raisonnable. Quelle est la meilleure façon de procéder? Au nom de notre organisation, j'aimerais vous donner quelques-unes des raisons pour lesquelles la désindexation n'est pas le meilleur moyen d'éponger le déficit.

Essentiellement, la désindexation entraîne une hausse d'impôt qui n'a pas été approuvée par le Parlement. C'est une hausse d'impôt qui est mise en œuvre à titre non officiel, si vous voulez, et qui utilise l'inflation comme arme. Il est évident qu'il vaudrait mieux recourir à un système entièrement indexé et demander à la Chambre de voter une surtaxe ou quelque hausse d'impôt. La désindexation frappe fondamentalement à la base de la démocratie. La désindexation est un moyen régressif d'augmenter les impôts.

Après la réforme fiscale, si nous avions un crédit de 1 000 \$ par adulte désindexé à 3 p. 100 par an, cela représenterait 30 \$ pour chaque contribuable. Si le gouvernement devait recommander une hausse d'impôt de 30 \$ par habitant, beaucoup s'entendraient pour parler d'un impôt régressif. La désindexation est donc un moyen régressif d'augmenter les impôts.

Les propositions actuelles utilisent la désindexation de façon désordonnée, ce qui suscite un effet cumulatif, en effet nous indexons l'exemption personnelle de base, l'exemption de personne mariée, le plafond du crédit d'impôt pour enfant et je ne sais pas quoi d'autre encore...

Le sénateur Roblin: Le Régime de pension du Canada.

M. Shillington: Cela signifie que nous avons perdu tout contrôle sur l'effet cumulatif. Nous disons que nous allons désindexer toutes ces choses, mais cela signifiera qu'une famille avec trois enfants paiera beaucoup plus pour la réduction du déficit que la même famille sans enfant, du simple fait de la désindexation additionnelle. Un couple de personnes âgées

[Text]

of a younger couple plus the de-indexing for the age exemption. Do you understand my point on that?

The Chairman: We certainly do.

Mr. Shillington: I have one last point on de-indexing. I suppose it is the view that the system will not remain de-indexed forever. There will be periodic adjustments to the credits; I think we all recognize that. The fact that these periodic adjustments might be made every four years just before election time really undermines any respect for the tax system as a revenue generating mechanism and breeds cynicism about the tax system. I think that is one other aspect of de-indexation that we should recognize.

The Chairman: That was one of the reasons given when they introduced it in the first place. We take your point on de-indexation. I think it is a difficult one, unfortunately, and I accept the point that it is unevenly applied, depending upon a person's position in society.

Mrs. Chown: Mr. Chairman, you have made reference to the fact that this is a two-phase operation. I can assure you that we will be watching very closely for the information and details about stage two when they are announced. We will be monitoring them and will be in touch with individual seniors and seniors groups across Canada. We hope that you will be prepared to talk about them. We are prepared now to answer any further questions that the committee may have.

The Chairman: We appreciate that very much. I thank you for your brief and for the way it was presented. I might say that it has not been as difficult as some who feel that the government is against the people you represent. I can assure you that I do not believe the government is against seniors, and I do not believe that this committee is against seniors.

Senator Buckwold: We are all seniors ourselves.

The Chairman: But some of us are in a little different position than the average senior. We appreciate the work that you have done and the way that you have developed your consensus of opinions and presented them.

Honourable senators, our next group of witnesses represent the Federation of Automobile Dealers Association of Canada. The automobile dealers are people who have had a very easy life over the past few years, apparently. They leap on TV; everything is up and rosy; things are good.

Mr. Ken Graydon, Executive Vice President, Federal of Automobile Dealers Association of Canada: Are you bating us, Mr. Chairman?

The Chairman: Please say who your spokesman will be, and introduce your colleagues.

Mr. Graydon: I thank you, Mr. Chairman, for providing us with an opportunity to meet with you today. I am Ken Graydon, Executive Vice President of FADA. On my right is Mr. Donald Megaffin, a Honda dealer from Halifax. He is our

[Traduction]

paiera la désindexation d'un couple beaucoup plus jeune, en plus de la désindexation pour l'exemption en raison de l'âge. Comprenez-vous ce que je veux dire?

Le président: Tout à fait.

M. Shillington: J'ai une dernière chose à dire au sujet de la désindexation. Je suppose qu'on prévoit que le système ne sera pas à jamais désindexé. On rajustera périodiquement les crédits; je crois que nous le reconnaissons tous. Le fait que ces rajustements périodiques pourraient être effectués tous les quatre ans, tout juste avant les élections, détruit vraiment tout respect pour le régime fiscal comme mécanisme générateur de revenu et fait naître un certain cynisme à l'égard du régime fiscal. Je crois qu'il s'agit là d'un autre aspect de la désindexation que nous devrions reconnaître.

Le président: C'est une des raisons qu'a donné le gouvernement lorsqu'il l'a proposé au départ. Nous prenons bonne note de votre point de vue sur la désindexation. Je crois qu'il s'agit d'une question difficile, malheureusement, et je conviens qu'on ne l'applique pas équitablement au sein de la société.

Mme Chown: Monsieur le président, vous avez mentionné qu'il s'agit d'un processus en deux étapes. Je puis vous assurer que nous surveillerons avec vigilance la publication des renseignements portant sur la deuxième étape. Nous surveillerons et nous communiquerons avec les aînés et des groupe d'aînés de tout le Canada. Nous espérons que vous serez prêts à en discuter. Nous sommes maintenant prêts à répondre à toute autre question que voudront bien nous poser les membres du comité.

Le président: Nous vous en sommes très reconnaissants. Je vous remercie de votre mémoire et de la façon dont vous l'avez présenté. Permettez-moi de dire que cela n'a été aussi difficile que pour certains autres qui croient que le gouvernement est contre les gens que vous représentez. Je puis vous assurer que je ne crois que le gouvernement, pas plus que ce comité, soit contre les personnes âgées.

Le sénateur Buckwold: Nous en sommes tous nous-mêmes.

Le président: Mais certains d'entre nous sont dans une position légèrement différente de celle de la personne âgée moyenne. Nous sommes conscients du travail que vous avez fait, et nous apprécions la façon dont vous avez rassemblé vos opinions et dont vous les avez présentées.

Honorable sénateurs, nos prochains témoins représentent la Federation of Automobile Dealers Association of Canada. Les concessionnaires d'automobiles sont des gens qui ont eu la vie très facile ces dernières années semble-t-il. Ils annoncent la télévision que tout va pour le mieux dans le meilleur des mondes.

M. Ken Graydon, vice-président exécutif, Federation of Automobile Dealers Association of Canada: Vous blaguez, monsieur le président?

Le président: Veuillez, je vous en prie, nous dire qui sera votre porte-parole et présenter vos collègues.

M. Graydon: Je vous remercie, monsieur le président, de nous donner l'occasion de vous rencontrer aujourd'hui. Je m'appelle Ken Graydon, et je suis vice-président exécutif de la FADA. Je vous présente, à ma droite, M. Donald Megaffin, un

[Text]

President of the Association for this year. On my left is Mr. Donald Beach, a partner in Coopers & Lybrand, and co-author of the study commissioned by our organization on the automobile items contained in the tax reform proposals. On my far right is Mr. William MacKinnon, the Director of Government Relations for FADA. He is resident here in Ottawa.

The Federation of Automobile Dealers Association of Canada represents franchised automobile dealers, both domestic and import, of whom there are some 3,600 in the country, 3,000 of whom are our members. Most of you will be aware that automobile dealers are not employees of motor vehicle manufacturers or distributors. They are, in fact, entrepreneurs who own their own land, buildings and facilities, and who by means of a selling agreement with their respective manufacturers are the retail arm of the automobile industry. They are local businessmen who provide employment in virtually every community throughout the country. In fact, our automobile dealers in Canada provide jobs for an estimated 100,000 people, larger than the vehicle manufacturing sector and comparable if not slightly larger than the parts manufacturing sector.

Our overall assessment of the tax reform proposals indicates that they would be relatively neutral in their effect on the small businessman, including the automobile dealer, if it were not for the automobile items themselves contained in the proposals. When the automobile items are taken into consideration, the impact of the tax reform proposals on the Canadian automobile dealers, we believe, will be negative, and the Coopers & Lybrand study, which was circulated to you some time ago, in our opinion makes it difficult to reach any other conclusion.

I will now ask our President, Mr. Don Megaffin, to summarize our concerns for you.

Mr. Donald Megaffin, President, Federation of Automobile Dealers Association of Canada: Mr. Chairman, we believe that the decision to include a number of automobile items in the tax reform proposals was largely prompted by difficulties in administering the present system. We are, of course, not in a position to know how severe such administrative difficulties are, but to whatever extent those problems exist, we feel that they should not be resolved legislatively—at least, not by means of legislation which will produce an unfair one-sided system.

The income tax system in Canada is a voluntary compliance system, and it is paramount that it is seen to be fair. If it is not seen to be fair—and especially if there are particular parts of the tax system which clearly are seen to be inequitable—then the normal reaction of a taxpayer is to try to get back at the system.

For example, the 90-20 per cent proposal is a complete contradiction of the right of an individual to write off expenses incurred in earning his income. The logic for it, in our view, is badly flawed and represents a 180 degree turnaround in government philosophy as to how to encourage entrepreneurs and small business in this country.

[Traduction]

concessionnaire Honda de Halifax. Il assume cette année la présidence de notre association. À ma gauche, est assis M. Donald Beach, un associé de Coopers & Lybrand, co-auteur de l'étude commandée par notre organisation relativement aux propositions touchant les frais d'automobile contenues dans la réforme fiscale. À mon extrême droite, se trouve M. William MacKinnon, le directeur des affaires gouvernementales de la FADA. Il habite ici à Ottawa.

La Federation Dealers Association of Canada représente 3 000 des 3 600 des concessionnaires d'automobiles de fabrication canadienne et importées. La plupart d'entre vous savent que les concessionnaires d'automobiles ne sont pas des employés des fabricants ou des distributeurs de véhicules moteurs. Il sont, en fait, des entrepreneurs possédant leur propre terrain et leurs installations et qui, au moyen d'un accord de vente avec leurs fabricants respectifs, assurent la vente au détail des automobiles. Ce sont des hommes d'affaires locaux qui emploient des gens dans presque chaque localité du pays. En fait, nos concessionnaires d'automobiles au Canada emploieraient 100 000 personnes, ce qui est plus que le secteur de la fabrication de véhicules et se compare au secteur de la fabrication des pièces ou le dépasse.

D'après notre évaluation globale des propositions de réforme fiscale, l'incidence de ces dernières serait assez neutre sur le petit homme d'affaires, y compris le concessionnaire d'automobile, si ce n'était des propositions concernant les frais d'automobile. Lorsqu'on en tient compte, l'incidence des propositions de la réforme fiscale sur les concessionnaires d'automobiles canadiens, selon nous, est négatif. Et l'étude Coopers & Lybrand que vous avez reçue il y a un certain temps, empêche selon nous d'en arriver à une autre conclusion.

Je demanderai maintenant à notre président M. Don Megaffin de résumer nos préoccupations.

M. Donald Megaffin, président, Federation of Automobile Dealers Association of Canada: Monsieur le président, nous estimons que la décision d'inclure certaines propositions à l'égard des frais d'automobile repose en grande partie sur les problèmes d'administration que pose le système actuel. Nous ne sommes pas, il va s'en dire, en mesure de déterminer l'ampleur de ces difficultés administratives, mais dans la mesure où ces problèmes existent, nous croyons qu'on ne devrait pas les régler au moyen d'une mesure législative, une mesure du moins qui entraînera un système inequitable.

Le régime fiscal canadien étant un système non obligatoire, il doit être perçu comme étant équitable. Lorsque tel n'est pas le cas—et surtout si des éléments du système sont nettement considérés comme inequitables—le contribuable réagit normalement en tentant de se venger du système.

Par exemple, la proposition concernant l'utilisation d'un véhicule à des fins d'entreprise inférieure à 90 p. 100 ou supérieure à 20 p. 100 va tout à fait à l'encontre du droit d'un particulier de déduire des dépenses engagées dans le cadre de son emploi. C'est tout à fait illogique à notre avis et cela constitue un virage à 180 degrés de la part du gouvernement en ce qui

[Text]

A second question that a voluntary compliance tax system needs to address is whether it is realistic. How realistic, for example, is the \$20,000 cap on automobiles for business use? First, it is not even indexed in the proposals and we are sure that members of this committee will want to recommend that that oversight be corrected.

What about the amount of \$20,000 itself? There are many popular intermediate and full-sized automobiles, by no means in the up-scale of luxury classes, which, with a few basic options, plus freight and tax today exceed \$20,000.

The Chairman: Could you give us some examples? I have looked up some well-known models. I guess they were stripped down, but if you add on the provincial sales tax on the \$20,000 base, you would have a fair car. It did not have a lot of extras on it, but you had a fair car. However, I was working from an Ontario base. Perhaps in the outskirts the freight is somewhat higher. Perhaps you could give us some examples.

Mr. Megaffin: Even in my own line of Hondas, it was not many years ago that the Honda product, at the entry market, was coming into the price class.

The Chairman: What does a Honda Civic, with a radio and air conditioning, cost?

Mr. Megaffin: Today it will be over \$10,000. Just in the lower price range, for a 1988 model, when you get into the Accord model and the Prelude model, the Accord model sells every bit as fast as the Civic. In fact, it is probably more in demand than the Civic model. You are then certainly getting into the high teens and the early \$20,000 range. When you add on freight and taxes—

The Chairman: If you add on the sales tax and freight, using the \$20,000 base, and assuming that is adjusted over time, would that not be a fairly decent base? I took it, from what the representatives of the Commercial Travellers' Association said, that they were more or less satisfied with that.

Mr. Graydon: Perhaps I could interject. The price of the average car for business people, as we can best determine without a study, begins at a base of from \$15,000 to \$17,000. That is the mid-size, medium-size, semi-family car, imported or domestic. Today by the time you add the options, not including freight or tax, most of them do indeed reach close to \$20,000. I am trying to arrive at a correct figure, if there is one. The other day we heard a rumour to the effect that a new guideline for Ottawa ministers, on the vehicles they use, is \$25,000. I cannot verify that, but we heard that. If that is the case, then we would suggest, as we did in our brief, that a somewhat higher amount is probably more practical.

[Traduction]

concerne ses stimulants à l'intention des petites entreprises dans ce pays.

Il faut également se demander si un système fiscal non obligatoire est réaliste. Peut-on qualifier de réaliste, par exemple, l'imposition de ce plafond de 20 000 \$ dans le cas de l'utilisation d'un véhicule à des fins d'entreprise? Premièrement, il n'est même pas question d'indexation dans les propositions et nous sommes convaincus que les membres de ce comité voudront recommander que l'on corrige cet oubli.

Que penser du montant de 20 000 \$ lui-même? Il y a quantité d'automobiles populaires, intermédiaires et grosses, n'entrant aucunement dans les catégories des voitures de grand luxe, dont le coût, si on y ajoute quelques options, les frais de transport et la taxe de vente, est supérieur à 20 000 \$.

Le président: Pourriez-vous nous donner des exemples? J'ai vérifié certains modèles bien connus. Je suppose qu'il s'agissait de véhicules de base, mais si vous ajoutiez la taxe provinciale de vente sur ces 20 000 \$, vous auriez une voiture respectable. Elle n'avait pas beaucoup d'options, mais vous aviez un véhicule respectable. Toutefois, j'ai fait ma petite enquête en Ontario. Peut-être qu'à l'extérieur, les coûts de transports sont un peu plus élevés. Vous pourriez peut-être nous donner des exemples.

M. Megaffin: Même pour les Hondas que je vends, ça ne fait pas très longtemps que la Honda, sur le marché, tombait dans la catégorie des prix élevés.

Le président: Combien coûte une Honda Civic équipée d'une radio et d'un système de climatisation?

M. Megaffin: Aujourd'hui, elle coûtera plus de 10 000 \$. Simplement dans la gamme de prix inférieure, pour une Accord ou une Prélude 1988, l'Accord se vend tout aussi rapidement que la Civic. En fait, la demande est probablement plus forte pour ce modèle que pour la Civic. Vous vous retrouvez alors certainement tout près de 20 000 \$ et légèrement au-dessus. Lorsque vous ajoutez les frais de transport et les taxes...

Le président: Si vous ajoutez la taxe de vente et les frais de transport, à partir de cette base de 20 000 \$ et si vous prévoyez un rajustement, ne serait-ce pas une base convenable? Si j'ai bien compris les représentants de la Commercial Travellers' Association, en étaient plus ou moins satisfaits.

M. Graydon: Je pourrais peut-être dire ceci. Le prix de base de la voiture moyenne pour les gens d'affaires, comme nous pouvons en juger sans faire d'étude, se situe entre 15 000 et 17 000 \$. Il s'agit de la voiture semi familiale de taille moyenne importée ou de fabrication canadienne. Aujourd'hui une fois les options ajoutées, compte non tenu des frais de transport et la taxe, la plupart de ces voitures coûtent presque 20 000 \$. J'essaie de donner un chiffre exact, s'il en existe un. L'autre jour nous avons entendu dire qu'on fixait à 25 000 \$ la base pour les véhicules utilisés pour les ministres à Ottawa. Je ne peux le confirmer, mais nous l'avons entendu dire. Si c'est bien le cas, nous soutenons, comme nous l'avons fait dans notre mémoire, qu'un montant un peu plus élevé est probablement plus pratique.

[Text]

The Chairman: Rather than increase the base amount, would it not be fairer to leave the base amount and add freight and taxes, because taxes vary by province. Would it not be better to leave the \$20,000, because if you live in Newfoundland you are likely to pay more freight than if you live in Oshawa?

Mr. Graydon: In terms of the formula, you are absolutely correct. Whatever is the base price, it would be better to have it exclusive not only of the tax but of the freight. I agree with your point.

The Chairman: That is what I am saying.

Mr. Graydon: We would agree with your point.

Senator Buckwold: In Alberta there is no tax.

The Chairman: I take it that as long as the level of 20,000 was monitored over time and that if freight and taxes were added, you would not consider it to be a bad shot. I recognize that not everyone needs a stereo in the car.

Mr. Graydon: A travelling sales person does. I cannot imagine any travelling salesman who does not want a stereo in his automobile. However, it is a matter of preference.

The Chairman: But a \$20,000 car, plus sales tax, would get you a fair automobile, provided the process was monitored on a regular basis.

Mr. Graydon: Yes. The absence of an indexation factor would cause real problems very soon.

The Chairman: I am sure you heard what the last witnesses said about this whole problem of not adjusting for inflation. It is a problem that exists throughout the structure, and it is a difficult one for us.

Mr. Megaffin: My final comment is one which I am sure I do not have to remind anyone here of. The automobile industry is one of the main engines, if not the main engine, driving the Canadian economy. The multiplier effect of whatever happens in the automobile industry is well known. Many jobs can be affected, and many people's disposable incomes can be hurt. The last time our industry sputtered, the entire economy went into a recession. When the economy recovered, it was led by a recovery in the automobile industry. Now most indicators point to our industry heading into a downturn. It would be unfortunate, indeed, if anything in the tax reform proposals aggravated the downturn.

We ask you and your confrères when considering tax reform to be careful not to fiddle around with the engine driving the Canadian economy, namely, the automobile industry.

Senator Roblin: I was a member of the FADA some time ago. I have some trouble with your \$30,000 ceiling. I priced an Acura in Winnipeg the other day. I was offered one that is fully equipped, and I mean fully equipped, for little over \$29,000, so that figure strikes me as a bit ambitious. On the other hand, I think the suggestion that the \$20,000 should be

[Traduction]

Le président: Plutôt que de hausser le montant de base, ne vaudrait-il pas mieux le conserver et y ajouter les frais de transport et les taxes étant donné que ceux-ci varient d'une province à l'autre. Ne vaudrait-il pas mieux conserver les 20 000 \$ étant donné que si vous vivez à Terre-Neuve vous risquez de payer des frais de transport supérieurs à ceux qu'on exigerait si vous viviez à Oshawa?

M. Graydon: En ce qui concerne la formule, vous avez parfaitement raison. Peu importe le prix de base, il vaudrait mieux qu'il n'inclut ni la taxe de vente ni les frais de transport. Je suis d'accord avec vous.

Le président: C'est ce que je disais.

M. Graydon: Nous serions d'accord sur ce point.

Le sénateur Buckwold: Il n'y a pas de taxe en Alberta.

Le président: En autant que ce maximum de 20 000 \$ soit révisé d'année en année et que l'on y ajoute les frais de transport et de la taxe de vente, vous seriez assez satisfait. Je reconnais que tout le monde n'a pas besoin d'un stéréo dans sa voiture.

M. Graydon: Un représentant de commerce en a besoin. Je ne peux croire qu'un représentant de commerce n'ait pas envie d'avoir un stéréo dans sa voiture. C'est toutefois une question de goût.

Le président: Mais pour 20 000 \$, taxe de vente en sus, vous pouvez acheter une automobile respectable. Pourvu que cette disposition soit révisée à intervalle régulier.

M. Graydon: Oui. L'absence d'un facteur d'indexation causerait vite de réels problèmes.

Le président: Je suis sûr que vous avez entendu ce qu'ont dit les derniers témoins à propos du problème causé par la non indexation au taux d'inflation. C'est un problème de structure, difficile à résoudre pour nous.

M. Megaffin: Le dernier commentaire que j'ai à formuler ne sera, j'en suis sûr, pas une surprise pour personne. L'industrie de l'automobile est l'un des principaux, sinon le principal, moteur de l'économie canadienne. Tout ce qui se passe au sein de l'industrie de l'automobile a un effet multiplicateur, c'est bien connu. Cela peut entraîner la perte de nombreux emplois et porter atteinte aux revenus disponibles de nombreux citoyens. La dernière fois que notre industrie a eu des ratés, l'économie a plongé dans une récession. Et c'est la reprise dans le secteur de l'automobile qui a par la suite suscité une reprise économique. Selon la plupart des indicateurs, notre industrie se dirige maintenant vers une baisse d'activité. Il serait malheureux qu'une mesure de la réforme fiscale aggrave cette baisse.

Nous demandons donc à vous et vos confrères, dans leur étude de la réforme fiscale, de voir à ne pas jouer avec le moteur de l'économie canadienne, l'industrie de l'automobile.

Le sénateur Roblin: J'ai à un moment donné fait partie de la FADA. Je ne suis pas tout à fait d'accord avec votre maximum de 30 000 \$. J'ai demandé le prix d'une Acura à Winnipeg il y a quelques jours. On m'a offert un modèle de luxe, de grand luxe, pour quelque 29 000 \$. Vous me paraissiez donc un peu ambitieux. D'autre part, votre proposition de considérer la taxe

[Text]

net of sales tax is a sensible one, and it is one that I would be prepared to support.

The Chairman: When you buy cars, they are sent to you on consignment. Who carries the freight?

Mr. Megaffin: The dealer pays the freight.

Senator Roblin: Not many cars are sent on consignment.

Mr. Graydon: No cars are sent on consignment.

Senator Roblin: At one time the factory would have to receive the money from the dealer before sending out the car.

Mr. Graydon: The factory gets its money when the car leaves the factory. The dealer pays for all the inventory on cars—

The Chairman: And trucks?

Mr. Graydon: Yes—and for the retail network in Canada.

Senator Roblin: The system you are thinking of applies in the agricultural implement business, and I bet they are sorry they ever did it.

The Chairman: So the dealer pays the freight for the cars on his lot or in the showroom?

Mr. Graydon: Yes.

The Chairman: Then, to be fair here, both tax and freight should be included. Is there not a variable on the freight?

Senator Roblin: The freight is variable depending on the distance.

Mr. Graydon: There are two systems. Some manufacturers have tried to equalize freight across the country. Others still apply freight on the basis of the actual cost.

Senator Roblin: Some progress has been made.

The Chairman: Freight costs on an automobile in Whitehorse or Yellowknife must be quite significant if they are not equalized.

Mr. Graydon: Yes.

Mr. Megaffin: The same holds true for Newfoundland.

The Chairman: And that is why I used Newfoundland earlier, because of the cost of water transportation. However, even if freight costs were equalized, it would not offset or hurt anybody who calculated freight costs on the other basis and had to pay more. If the freight charge was higher because of distance, the dealer would get the higher rate, and, if it was even, it would not make a difference.

Mr. Graydon: We agree completely with your premise that both freight and tax should be excluded from the base. We think that \$20,000 is cutting it a bit too fine and that the base should be higher.

The Chairman: In view of the problems, including the 90 per cent rule, which we think is heavy, and we have indicated that,

[Traduction]

de vente en sus du 20 000 \$ me semble raisonnable et je suis prêt à l'appuyer.

Le président: Lorsque vous achetez des voitures, elles vous sont envoyées en consignment. Qui assume les frais de transport?

M. Megaffin: Le concessionnaire.

Le sénateur Roblin: Peu de voitures sont livrées en consignment.

M. Graydon: Aucune voiture n'est livrée en consignment.

Le sénateur Roblin: À une époque, l'usine attendait de recevoir l'argent du concessionnaire avant de lui livrer la voiture.

M. Graydon: Le fabricant obtient son argent dès que la voiture sort de l'usine. Le concessionnaire paie pour tous les stocks de voitures...

Le président: Et de camions?

M. Graydon: Oui et pour le réseau de vente au détail du Canada.

Le sénateur Roblin: Le système auquel vous songez est appliqué dans le cas des machines agricoles et je parie qu'on le regrette.

Le président: Le concessionnaire assume les frais de transport des automobiles de son lot ou de sa salle de montre?

M. Graydon: Oui.

Le président: Pour être équitable, il faudrait donc qu'à la fois la taxe et les frais de transport soient en sus. Les frais de transport ne varient-ils pas?

Le sénateur Roblin: Les frais de transport varient selon la distance à parcourir.

M. Graydon: Il y a deux systèmes. Certains fabricants ont essayé d'uniformiser les frais de transport dans tout le pays. D'autres fixent leurs frais en fonction des coûts réels.

Le sénateur Roblin: Il y a eu des progrès.

Le président: Les frais de transport d'une automobile jusqu'à Whitehorse ou Yellowknife doivent être assez élevés, s'il n'y a pas d'uniformisation.

M. Graydon: Oui.

M. Megaffin: À Terre-Neuve également.

Le président: Et c'est pourquoi j'ai pris Terre-Neuve comme exemple tout à l'heure, en raison des frais de transport maritime. Toutefois, même si les frais de transport étaient uniformes, la personne qui les a calculés selon l'autre système et a dû déboursier davantage ne s'en trouverait pas pénalisée. Si les frais de transport étaient plus élevés en raison de la distance, le concessionnaire aurait à assumer le tarif plus élevé et si les frais étaient uniformes il n'y aurait pas de différence.

M. Graydon: Nous convenons qu'il n'y aurait pas lieu d'inclure les frais de transport et la taxe dans le montant de base. Selon nous, la somme de 20 000 \$ est un peu juste et devrait être plus élevée.

Le président: Étant donné les problèmes, dont la règle du 90 p. 100 qui est selon nous sévère, comme nous l'avons dit, peut-être vaudrait-il mieux nous en tenir à ce maximum de 20 000 \$

[Text]

perhaps we should stick with the \$20,000 and let you work on the government to get it up at a later stage.

Senator Buckwold: Do you think that the new tax on automobile expenses will result in companies being less likely to purchase automobiles for their employees as against employees buying the cars themselves? What has been the trend in this regard? It seems to me that some companies have gone away from buying the cars to asking their employees to buy them and then giving the employees an allowance.

Mr. Donald Beach, C.A., Tax Consultant, Coopers & Lybrand Consulting Group: Federation of Automobile Dealers of Canada: Ever since the inception of the standby charge system to measure a taxable benefit to employees, the tendency has been toward employees supplying the automobiles, because the measure of the standby charge is too high, particularly as the car becomes older, because the standby charge is still calculated on the basis of the cost when the car was new. As for the white paper proposals, I believe that they will push this trend along a bit further. There will be even more tendency on the part of employers to have employees supply their own cars.

Senator Roblin: There is another factor here; namely, that it usually turns out to be more economical to have the employee supply and maintain the car. In my limited experience I have found that, if the employer supplies the car, the costs are twice as high as they are when the employee supplies it and looks after it himself.

Senator Buckwold: Is there a tendency for employees to buy lower priced cars with fewer extras than if the company is buying them?

Mr. Beach: I do not know the answer to that question.

The Chairman: I suppose it depends on company policy.

Mr. Graydon: It depends on the level and type of compensation the employer is prepared to make to the employee in the situation.

Mr. Megaffin: My experience with large corporations who supply cars for their people has been that they buy according to the various levels of employees and of management. They may buy a lower priced Ford, GM or Chrysler for their people on the road and perhaps an Oldsmobile, Buick or New Yorker for middle management people and so forth. Very few of these firms are buying expensive cars such as the Mercedes or the BMW. These are usually purchased by professional people.

The Chairman: I happen to know of one person who buys fancy cars as an investment and, to my amazement, he has done pretty well, driving them and then selling them for more than he pays for them.

Senator Buckwold: That is all right as long as the market keeps up.

The Chairman: The answer to that is to buy an expensive sports car in the hope that you gentlemen will put the price up.

[Traduction]

et vous laisser exercer des pressions auprès du gouvernement afin qu'il le hausse par la suite.

Le sénateur Buckwold: Croyez-vous que l'imposition d'une nouvelle taxe sur les frais d'utilisation d'une automobile va pousser les entreprises à ne plus mettre d'automobiles à la disposition de leurs employés et à laisser ceux-ci utiliser leur propre voiture? Quel a été la tendance à cet égard? Il me semble que certaines entreprises ont cessé de mettre des voitures à la disposition de leurs employés. Elles demandent plutôt à ceux-ci d'utiliser la leur et leur versent une indemnité.

M. Donald Beach, C.A., conseiller fiscal, Coopers & Lybrand Consulting Group: Federation of Automobile Dealers Associations of Canada: Depuis l'institution d'un système de frais pour droit d'usage pour évaluer les bénéfices imposables des employés, l'employeur demande la plupart du temps à l'employé de fournir son automobile étant donné que les frais pour droit d'usage sont trop élevés, surtout en fonction de l'âge de la voiture, car les frais pour droit d'usage sont calculés selon le coût de la voiture lorsqu'elle était neuve. Je crois que les propositions du Livre blanc vont renforcer un peu cette tendance. Les employeurs vont tendre encore davantage à demander aux employés de fournir leur propre voiture.

Le sénateur Roblin: Un autre facteur entre en ligne de compte. En effet, il est normalement plus économique de confier à l'employé le soin d'acheter et d'entretenir son auto. Selon ma maigre expérience, il en coûte normalement deux fois plus cher si l'employeur fournit la voiture que si l'employé la fournit et s'en occupe lui-même.

Le sénateur Buckwold: Les employés ont-ils tendance à acheter des voitures à plus bas prix comportant moins d'éléments de luxe que les entreprises?

M. Beach: Je ne sais pas.

Le président: Je suppose que cela dépend de la politique de l'entreprise.

M. Graydon: Cela dépend du type et du niveau de l'indemnité que l'employeur est prêt à offrir à l'employé dans la situation.

M. Megaffin: D'après ce que je sais des grandes sociétés qui mettent des voitures à la disposition de leurs employés, c'est elles qui les achètent en fonction du niveau de l'employé. Peut-être achètent-elles des voitures de marque Ford, GM ou Chrysler à prix inférieur pour leurs représentants et de marque Oldsmobile, Buick ou New Yorker pour les cadres moyens. Très peu d'entreprises achètent des voitures coûteuses comme des Mercedes ou des BMW. Ce sont habituellement des professionnels qui achètent ces automobiles.

Le président: J'ai connu quelqu'un qui achetait des voitures de luxe comme investissement et, à ma grande surprise, il a réussi à les vendre, après les avoir utilisées quelque temps, à un prix plus élevé qu'il les avait payées.

Le sénateur Buckwold: Tant et aussi longtemps que le marché se maintient.

Le président: La solution serait donc d'acheter une voiture de sport coûteuse dans l'espoir que vous allez en hausser les prix.

[Text]

Mr. Graydon: Mr. Chairman, I do not mean to dwell unduly on the \$20,000 cap. I think of equal concern to us, if not more, is the 90/20 provision.

The Chairman: Yes. We have had a great deal of evidence and a tremendous number of letters from people dealing with that situation, and we will be addressing that in our report.

Gentlemen, thank you very much for coming here today and helping us with this issue. We appreciate it very much.

Mr. Graydon: Perhaps I could make one further comment. It relates to a wider field than just our own industry. As small to medium-sized business people, it is our observation that, within the last five to eight years, whenever the government is making tax changes, it appears to be headed in the direction of reducing the incentive for risk-takers and entrepreneurs. In fact, it seems that somewhere down the road they would like the employee and the entrepreneur to converge at an equal level as far as tax treatment is concerned. That may be a slight exaggeration, but nevertheless that is an observation.

On behalf of entrepreneurs and small business people in general in Canada we would like to caution any government, when tinkering with the tax system, to be very careful that they do not proceed beyond the point of leaving enough incentive for the risk-taker to take a risk. For instance, people in our business have no job security; they have no indexed pensions and they are quite willing to accept that situation so long as there are some other rewards that they can expect to enjoy for taking risks. These rewards have perhaps been perceived a little harshly as perks, and I think it sometimes gets out of balance. Therefore, I would like to make the final point that surely the future economic progress of this country will depend upon a nurturing of entrepreneurs and risk-takers.

The Chairman: The government has nurtured you by leaving the small businessman with a lifetime capital gain deduction of \$500,000 so they have recognized it in that area.

Thank you very much.

Mr. Graydon: Thank you, Mr. Chairman.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

M. Graydon: Monsieur le président, je ne veux pas mettre indûment l'accent sur le maximum de 20 000 \$. Je crois que la disposition du 90/20 nous préoccupe tout autant, sinon plus.

Le président: Je vois. Nous avons entendu un grand nombre de témoignages et reçu un nombre incroyable de lettres de gens sur ce problème et nous allons l'aborder dans notre rapport.

Je vous remercie beaucoup, messieurs, d'être venus ici aujourd'hui et de nous avoir aidé à étudier cette question. Nous vous en sommes très reconnaissants.

M. Graydon: Je voudrais formuler un autre commentaire qui a trait à un domaine plus vaste que celui de notre propre industrie. En tant que propriétaires de petites et moyennes entreprises, nous avons remarqué ces cinq à huit dernières années que lorsqu'il apporte des modifications au régime fiscal, le gouvernement semble s'orienter sur la voie de réduire les encouragements pour les preneurs de risques et les entrepreneurs. En fait, il semble qu'il aimerait que l'employé et l'entrepreneur soient au bout du compte considérés sur un pied d'égalité dans le régime fiscal. Peut-être que j'exagère un peu, mais c'est ce que nous avons observé.

Au nom des entrepreneurs et des petites entreprises du Canada, nous aimerions que le gouvernement agisse avec grande prudence en matière fiscale, de façon à ne pas en arriver au point où les preneurs de risques ne seront plus encouragés à prendre des risques. Les employés de notre secteur n'ont pas de sécurité d'emploi, n'ont pas de régime de pension indexé au coût de la vie et sont assez prêts à accepter cette situation tant et aussi longtemps qu'ils auront des compensations pour prendre des risques. Celles-ci sont peut-être parfois perçues assez sévèrement comme un genre de gratification et je suis d'avis qu'on exagère à cet égard. Je voudrais conclure en disant que le progrès économique de notre pays va dépendre du sort qu'on réserve aux entrepreneurs et aux preneurs de risques.

Le président: Le gouvernement prend soin de vous en maintenant l'exonération globale de 500 000 \$ au titre des gains en capitaux.

Je vous remercie beaucoup.

M. Graydon: Je vous remercie, monsieur le président.

Le Comité poursuit sa séance à huis clos.

10:30 a.m.

From the Commercial Travellers' Association:

Mr. T. J. Ruffell, General Manager.

11:00 a.m.

From the One-Voice—Seniors Network (Canada) Inc.:

Mrs. Margaret Chown, Vice President, Board of Directors;

Mrs. Jean Woodsworth, Secretary, Board of Directors;

Mr. Ivan Hale, National Secretary;

Mr. Richard Shillington, Consultant;

Mr. Andrew Aitkens, Research Consultant.

11:30 a.m.

From the Federation of Automobile Dealers Association of Canada:

Mr. Donald Megaffin, President;

Mr. Ken Graydon, Executive Vice President;

Mr. Donald Beach, C.A., Tax Consultant, Coopers & Lybrand Consulting Group;

Mr. J. William McKinnon, Q.C., Director, Government Relations.

10 h 30

De l'Association des voyageurs de commerce du Canada:

M. T. J. Ruffell, directeur général.

11 heures

De La Voix—Le Réseau des aînés:

M^{me} Margaret Chown, vice-présidente, Conseil d'administration;

M^{me} Jean Woodsworth, secrétaire, Conseil d'administration;

M. Ivan Hale, secrétaire national;

M. Richard Shillington, conseiller.

M. Andrew Aitkens, conseiller de la recherche.

11 h 30

De la «Federation of Automobile Dealers Association of Canada»:

M. Donald Megaffin, président;

M. Ken Graydon, vice président exécutif;

M. Donald Beach, C.A., conseiller en impôt; Groupe conseil Coopers & Lybrand;

M^e J. William McKinnon, c.r., directeur, Affaires gouvernementales.



If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

9:00 a.m.

From the Tax Executives Institute, Inc.:

Mr. Thomas M. Nee, President; Vice President, Taxes,
American Home Products Corp.;

Mr. D. John Nichol, Vice President, Region I (Canada);
Director, Ad Valorem Tax, Petro-Canada Inc.;

Mr. Michel Dell'Aniello, Chairman, Canadian Income Tax
Committee; Director of Taxation, Joseph E. Seagram &
Sons, Limited;

Mr. James Hutchison, Chairman, Canadian Commodity
Tax Committee; Director, Taxes, IBM Canada Limited;

Mr. Timothy J. McCormally, Tax Counsel.

9:30 a.m.

*From the National Action Committee on the Status of
Women:*

Ms. Louise Dulude, President.

10:00 a.m.

From the Business Council on National Issues:

Mr. Thomas P. d'Aquino, President and Chief Executive
Officer;

Mr. G. R. Heffernan, President and Chief Executive Offi-
cer, Co-Steel Inc.;

Mr. J. H. Smith, President and Chief Executive Officer,
Domtar Inc.;

Mr. T. Rutley, Director of Research.

9 heures

Du «Tax Executives Institute, Inc.»:

M. Thomas M. Nee, président; vice-président, Taxes,
«American Home Products Corp.»;

M. D. John Nichol, vice président, Région I (Canada);
directeur, «Ad Valorem Tax», Petro-Canada inc.;

M. Michel Dell'Aniello, président, «Canadian Income Tax
Committee»; directeur, Fiscalité, Joseph E. Seagram &
Fils, limitée;

M. James Hutchison, président, «Canadian Commodity Tax
Committee»; directeur, Taxes, IBM Canada limitée;

M. Timothy J. McCormally, conseiller en impôt.

9 h 30

Du Comité canadien d'action sur le statut de la femme:

M^{me} Louise Dulude, présidente.

10 heures

Du Conseil canadien des chefs d'entreprise:

M. Thomas P. d'Aquino, président et chef de la direction;

M. G. R. Heffernan, président et chef de la direction, «Co-
Steel Inc.»;

M. J. H. Smith, président et chef de la direction, Domtar
inc.

M. T. Rutley, directeur de la recherche.

(Continued on previous page)

(Suite à la page précédente)



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Chairman:
The Honourable IAN SINCLAIR

Wednesday, November 18, 1987

Issue No. 44
Eighth Proceedings on:
Tax Reform in Canada

WITNESSES:
(See back cover)

Banques et du commerce

Président:
L'honorable IAN SINCLAIR

Le mercredi 18 novembre 1987

Fascicule n° 44
Huitième fascicule concernant:
Réforme fiscale au Canada

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Ian Sinclair, *Chairman*
The Honourable Finlay MacDonald (*Halifax*),
Deputy Chairman

The Honourable Senators:

Anderson	*MacEachen, P.C. (or Frith)
Barrow	*Murray, P.C. (or Doody)
Buckwold	Olson, P.C.
Cogger	Perrault, P.C.
Flynn, P.C.	Riel, P.C.
Kelly	Roblin, P.C.
MacDonald	Sinclair
(<i>Halifax</i>)	

**Ex officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*) substituted for that of the Honourable Senator Marshall. (*November 18, 1987*)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Ian Sinclair
Vice-président: L'honorable Finlay MacDonald (*Halifax*)

Les honorables sénateurs:

Anderson	*MacEachen, c.p. (ou Frith)
Barrow	*Murray, c.p. (ou Doody)
Buckwold	Olson, c.p.
Cogger	Perrault, c.p.
Flynn, c.p.	Riel, c.p.
Kelly	Roblin, c.p.
MacDonald	Sinclair
(<i>Halifax</i>)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*) substitué à celui de l'honorable sénateur Marshall. (*le 18 novembre 1987*)

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, May 26, 1987:

“The Honourable Senator Sinclair moved, seconded by the Honourable Senator van Roggen:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to study and report upon tax reform in Canada, or any matter relating thereto; and

That the Committee submit its report no later than 29th February 1988.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, June 23, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Sinclair moved, seconded by the Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*):

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce which was authorized by the Senate on 26th May, 1987, to study and report upon tax reform in Canada, or any matter relating thereto, be further authorized to examine and consider the documents tabled in the Senate on 22nd June, 1987, relating to tax reform 1987 (Sessional Paper No. 332-402).

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 26 mai 1987:

«L'honorable sénateur Sinclair propose, appuyé par l'honorable sénateur van Roggen,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la réforme fiscale au Canada, ou toute question s'y rattachant; et

Que le Comité fasse rapport au plus tard le 29 février 1988.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 23 juin 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Sinclair propose, appuyé par l'honorable sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*),

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, autorisé par le Sénat le 26 mai 1987, à étudier la réforme fiscale au Canada, ou toute question s'y rattachant, soit de plus autorisé à étudier les documents sur la réforme fiscale 1987, déposés au Sénat le 22 juin 1987 (document parlementaire n° 332-402).

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, NOVEMBER 18, 1987
(77)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 3:30 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Ian Sinclair, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Anderson, Cogger, MacDonald (*Halifax*), Riel, Roblin and Sinclair. (6)

Other Senator present: The Honourable Senator Simard.

In attendance: From the Library of Parliament, Research Branch: Mr. Basil Zafiriou, Senior Analyst; Mr. Anthony Chapman, Research Officer, Economics Division.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

*Witnesses:**From the Canadian Petroleum Association:*

Mr. W. A. (Bill) Gatenby, Chairman; President and Chief Executive Officer, Texaco Canada Resources;
Mr. Randy Hogg, Chairman, Income Tax Committee; Chief, Taxation Policy, Texaco Canada Resources;
Mr. Hans Maciej, Vice-President, Technical Affairs.

From the Vanier Institute of the Family:

Dr. Robert Glossop, Coordinator of Programs and Research;

Mr. Alan Mirabelli, Coordinator of Administration and Communications/Information.

From the Canadian Institute of Public Real Estate Companies:

Mr. Donald King, President; President and Chief Executive Officer, Marathon Realty Company Limited;
Mr. Ron Daniel, Executive Director;
Mr. L. Ross Cullingworth, President and Chief Executive Officer, Coscan Development Corporation;
Mr. William Anderson, Partner, Peat Marwick.

From the Canadian Homebuilders' Association:

Mr. Norman Godfrey, President;
Dr. John Kenward, Chief Operating Officer.

From the Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors:

Mr. Gordon Rowan, President;
Mr. Brian Krausert, Vice-President;
Mr. Gordon Dibb, Vice-President, Nabors Drilling Ltd.;
Mr. Don Herring, Managing Director.

From the Trust Companies Association of Canada:

Mr. John L. Evans, President and Chief Executive Officer;

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 18 NOVEMBRE 1987
(77)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 15 h 30 sous la présidence de l'honorable sénateur Ian Sinclair (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Anderson, Cogger, MacDonald (*Halifax*), Riel, Roblin et Sinclair. (6)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Simard.

Également présents: De la Bibliothèque du Parlement, Service de recherche: M. Basil Zafiriou, analyste principal; M. Anthony Chapman, attaché de recherche, Division de l'économie.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

*Témoins:**De l'Association pétrolière du Canada:*

M. W. A. (Bill) Gatenby, président; président et chef de la direction, «Texaco Canada Resources»;
M. Randy Hogg, président, Comité de l'impôt; chef, Politiques fiscales, «Texaco Canada Resources»;
M. Hans Maciej, vice-président, Affaires techniques.

De l'Institut Vanier de la famille:

M. Robert Glossop, coordonnateur des projets et de la recherche;
M. Alan Mirabelli, coordonnateur de l'administration et des communications/information.

De l'Institut canadien des compagnies immobilières publiques:

M. Donald King, président; président et chef de la direction, Société immobilière Marathon Limitée;
M. Ron Daniel, directeur exécutif;
M. L. Ross Cullingworth, président et chef de la direction, Corporation de développement Coscan Limitée;
M. William Anderson, associé, Peat Marwick Limitée.

De l'Association canadienne des constructeurs d'habitations:

M. Norman Godfrey, président;
M. John Kenward, administrateur en chef des opérations.

De la «Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors»:

M. Gordon Rowan, président;
M. Brian Krausert, vice-président;
M. Gordon Dibb, vice-président, «Nabors Drilling Ltd.»;
M. Don Herring, directeur exécutif.

De l'Association des compagnies de fiducie du Canada Inc.:

M. John L. Evans, président et chef de la direction;

Mr. Joseph Chertkow, Associate General Counsel, Royal Trust;

Mr. David Lebbell, Director, Corporate Taxation, Royal Trust;

Mr. Jake Van Ginkel, Vice-President, Taxation, National Trust Company.

The Committee, in compliance with the Orders of Reference dated 26th May, 1987 and 23rd June, 1987, resumed consideration of the study on tax reform in Canada, or any matter relating thereto.

The witnesses from the Canadian Petroleum Association made a statement and answered questions.

It was—

Agreed, that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

“Canadian Petroleum Association submission on Tax Reform 1987” (12 pages — English only) (Exhibit BTC-EEEE).

The witnesses from the Vanier Institute of the Family made a statement and answered questions.

It was—

Agreed, that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

“Tax Policy is Family Policy — A statement of concern on behalf of the Vanier Institute of the Family in response to the Government of Canada’s White Paper on Tax Reform, 1987” (11 pages — English only) (Exhibit BTC-FFFF).

The witnesses from the Canadian Institute of Public Real Estate Companies made a statement and answered questions.

It was—

Agreed, that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

“Submission to the Honourable Thomas Hockin, P.C., M.P. — Tax Reform in Canada, January 20, 1987” (43 pages — English only) (Exhibit BTC-GGGG);

Letter to the Honourable Ian Sinclair, Chairman, from the Canadian Institute of Public Real Estate Companies dated 15th September 1987 (8 pages — English only) (Exhibit BTC-HHHH).

At 5:54 p.m. the Committee adjourned and at 7:08 p.m. the sitting was resumed.

The witnesses from the Canadian Homebuilders’ Association made a statement and answered questions.

It was—

Agreed, that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

“Tax Reform Impact Study — Canadian Home Builders’ Association” (45 pages — English only) (Exhibit BTC-IIII).

The witnesses from the Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors made a statement and answered questions.

It was—

Agreed, that the following be filed as exhibits with the Clerk of the Committee:

M. Joseph Chertkow, conseiller général associé, Trust Royal;

M. David Lebbell, directeur, Impôts sur le revenu des corporations, Trust Royal;

M. Jake Van Ginkel, vice-président, Fiscalité, Compagnie Trust Nationale.

Conformément à son ordre de renvoi du 26 mai 1987 et du 23 juin 1987, le Comité reprend son étude de la réforme fiscale au Canada, et de toute question s’y rattachant.

Les témoins de l’Association pétrolière du Canada font une déclaration et répondent aux questions.

Il est convenu,—Que le document suivant soit déposé comme pièce justificative auprès du greffier du Comité:

«Canadian Petroleum Association submission on Tax Reform 1987» (12 pages — anglais seulement) (pièce BTC-EEEE).

Les témoins de l’Institut Vanier de la famille font une déclaration et répondent aux questions.

Il est convenu,—Que le document suivant soit déposé comme pièce justificative auprès du greffier du Comité:

«Tax Policy is Family Policy — A statement of concern on behalf of the Vanier Institute of the Family in response to the Government of Canada’s White Paper on Tax Reform, 1987» (11 pages — anglais seulement) (pièce BTC-FFFF).

Les témoins de l’Institut canadien des compagnies immobilières publiques font une déclaration et répondent aux questions.

Il est convenu,—Que les documents suivants soient déposés comme pièces justificatives auprès du greffier du Comité:

«Submission to the Honourable Thomas Hockin, P.C., M.P. — Tax Reform in Canada, January 20, 1987» (43 pages — anglais seulement) (pièce BTC-GGGG);

Lettre à l’honorable Ian Sinclair, président, de l’Institut canadien des compagnies immobilières publiques, 15 septembre 1987 (8 pages — anglais seulement) (pièce BTC-HHHH).

A 17 h 54, le Comité suspend ses travaux et à 19 h 08, la séance reprend.

Les témoins de l’Association canadienne des constructeurs d’habitations font une déclaration et répondent aux questions.

Il est convenu,—Que le document suivant soit déposé comme pièce justificative auprès du greffier du Comité:

«Tax Reform Impact Study — Canadian Home Builders’ Association» (45 pages — anglais seulement) (pièce BTC-IIII).

Les témoins de la Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors font une déclaration et répondent aux questions.

Il est convenu,—Que les documents suivants soient déposés comme pièces justificatives auprès du greffier du Comité:

“Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors presentation to: the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce (*sic*)”, 18th November 1987 (5 pages — English only) (Exhibit BTC-JJJJ);

“Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors — Addendum presentation material — The Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce (*sic*)”, 18th November 1987 (5 pages — English only) (Exhibit BTC-KKKK);

“Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors — Supplementary presentation on flow-through shares — The Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce (*sic*)”, 18th November 1987 (5 pages — English only) (Exhibit BTC-LLLL);

“Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors — Submission on Tax Reform — 1987 — Flow-through Shares”, 27th July 1987 (9 pages — English only) (Exhibit BTC-MMMM).

The witnesses from the Trust Companies Association of Canada made a statement and answered questions.

It was—

Agreed, that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

“Submission by the Trust Companies Association of Canada to the Standing Senate Banking Committee on Banking, Trade and Commerce (*sic*) on the White Paper on Tax Reform”, August 1987 (44 pages English — 43 pages French) (Exhibit BTC-NNNN).

At 9:13 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

«Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors presentation to: the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce (*sic*)», le 18 novembre 1987 (5 pages — anglais seulement) (pièce BTC-JJJJ);

«Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors — Addendum Presentation Material — The Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce (*sic*)», 18 novembre 1987 (5 pages — anglais seulement) (Pièce BTC-KKKK);

«Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors — Supplementary presentation on flow-through shares — The Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce (*sic*)», le 18 novembre 1987 (5 pages — anglais seulement) (pièce BTC-LLLL);

«Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors — Submission on Tax Reform — 1987 — Flow-through Shares», 27 juillet 1987 (9 pages — anglais seulement) (pièce BTC-MMMM).

Les témoins de l'Association des compagnies de fiducie du Canada font une déclaration et répondent aux questions.

Il est convenu,—Que le document suivant soit déposé comme pièce justificative auprès du greffier du Comité:

«Mémoire présenté par l'Association des compagnies de fiducie du Canada au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce (*sic*) sur le Livre blanc sur la réforme fiscale», août 1987 (44 pages en anglais — 43 pages en français) (pièce BTC-NNNN).

A 21 h 13, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Timothy Ross Wilson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, November 18, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 3:30 p.m., to study tax reform in Canada.

Senator Ian Sinclair (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, the first of the groups scheduled to be heard from today on the subject of tax reform in Canada is the Canadian Petroleum Association, the spokesperson for whom is Mr. W.A. Gatenby, President and CEO of Texaco Canada Resources.

I understand Mr. Gatenby has an opening statement, following which both he and his colleagues will be available to answer any questions honourable senators may have.

Please proceed, Mr. Gatenby.

Mr. W. A. Gatenby, Chairman, Canadian Petroleum Association, President and CEO, Texaco Canada Resources: Thank you, Mr. Chairman. Let me begin by introducing my colleagues.

On my immediate left is Mr. Hans Maciej, who is a Vice-President of the Canadian Petroleum Association and our Technical Director; on my right is Mr. Randal Hogg, Chairman of our Ad Hoc Committee on Tax Reform. In real life he is the Manager, Taxation, at Texaco Canada Resources.

I am appearing before the committee today in my capacity as Chairman of the Canadian Petroleum Association. In real life, I am President and Chief Executive Officer of Texaco Canada Resources, headquartered in Calgary.

I assure you that it is coincidence that both Mr. Hogg and I happen to be here together.

At the outset, I want to thank your committee, on behalf of the Canadian Petroleum Association, for this opportunity to discuss the tax reform proposals.

The Canadian Petroleum Association supports reform of the income tax system. We strongly endorse the proposal to reduce the general corporate tax rates, and we were pleased that the Finance Committee of the House of Commons also supported these lower tax rates.

We also agree with the statement made in the white paper that the oil and gas industry will, overall, benefit from corporate tax reform, and we were very encouraged to see a continued recognition of the capital-intensive and high-risk nature of our business.

The members of the Canadian Petroleum Association produce nearly 70 per cent of Canada's natural gas and over 80 per cent of its crude oil. Last year, our members invested some \$4.5 billion in Canada.

While we are heavily involved in all sources of petroleum supply, CPA members are leaders in enhanced oil recovery, bitumen, heavy oil, and frontier development activities. Tax reform will negatively affect the development of these supplies.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 18 novembre 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour étudier la réforme fiscale au Canada.

Le sénateur Ian Sinclair (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, le premier groupe que nous entendrons aujourd'hui au sujet de la réforme fiscale au Canada est l'Association pétrolière du Canada dont le porte-parole est M. W.A. Gatenby, président-directeur général de Texaco Canada Resources.

M. Gatenby fera d'abord une déclaration préliminaire, à la suite de laquelle lui-même et ses collègues répondront aux questions des sénateurs.

Vous avez la parole, monsieur Gatenby.

M. W. A. Gatenby, président, Association pétrolière du Canada, président-directeur général de Texaco Canada Resources: Merci, monsieur le président. Permettez-moi de présenter d'abord mes collègues.

À ma gauche se trouve M. Hans Maciej, vice-président de l'Association pétrolière du Canada et directeur des Affaires techniques; à ma droite se trouve M. Randal Hogg, président de notre comité spécial de la réforme fiscale. Il est aussi directeur de la fiscalité à Texaco Canada Resources.

Je comparais aujourd'hui devant le Comité à titre de président de l'Association pétrolière du Canada. Je suis par ailleurs président-directeur général de Texaco Canada Resources, dont le siège est situé à Calgary.

Je vous assure que c'est pure coïncidence si M. Hogg et moi-même comparaisons ici ensemble.

Je voudrais tout d'abord remercier le Comité, au nom de l'Association pétrolière du Canada, de nous donner ainsi l'occasion de débattre des propositions de réforme fiscale.

L'Association pétrolière du Canada est pour une réforme du régime d'impôt sur le revenu. Nous souscrivons sans réserve à la proposition de réduction des taux généraux d'imposition des revenus des sociétés et nous sommes heureux que le Comité des finances de la Chambre des communes se soit également prononcé en faveur de cette réduction des taux d'imposition.

Nous sommes également d'accord avec la déclaration figurant dans le Livre blanc selon laquelle, dans l'ensemble la réforme de l'impôt sur les revenus des sociétés sera avantageuse pour l'industrie pétrolière et gazière, et nous sommes très encouragés de voir que l'on continue de tenir compte du caractère capitalistique de notre secteur d'activité et des risques élevés qu'il comporte.

Les membres de l'Association pétrolière du Canada produisent près de 70 p. 100 du gaz naturel du Canada et plus de 80 p. 100 de son pétrole brut. L'année dernière, nos membres ont investi quelque 4,5 milliards de dollars au Canada.

Nos activités touchent toutes les sources de pétrole, mais il y a lieu de signaler que les membres de l'APC sont des chefs de file dans les domaines de la récupération assistée du pétrole, de la production de bitume et de pétrole lourd et de la mise en

[Text]

The white paper does acknowledge this. The economic viability of enhanced oil recovery projects, producing both conventional crude oil and bitumen, will be reduced by the phase-out of the earned depletion allowance.

Thus tax reform, without any offsetting adjustments, could significantly slow the development of these high-cost supplies. Conventional enhanced oil recovery already constitutes some 10 per cent of Canada's conventional oil reserves. The National Energy Board estimates that new projects could double or even triple these reserves, providing immediately accessible oil stocks to us in Canada. CPA believes that giving high priority to continued development of EOR projects will provide important national and regional benefits to Canada.

We have also identified a need to encourage research and development for low-productivity reservoirs, and propose that experimental enhanced recovery projects be given R&D treatment for income tax purposes.

Because of the multitude of enhanced oil recovery projects, a generic approach to promote development is indeed preferable. However, for enhanced oil recovery projects in the oil sands deposits using in-situ recovery technology, project-by-project treatment would be appropriate.

Major oil and gas projects, usually referred to as "mega" projects, will also be adversely affected by the tax reform proposals. In the frontiers, the proposed "put-in-use" rules would have a negative impact on the economics, given the very long lead times and the high risks of these projects. The economics of new integrated oil sands mining projects would suffer even more since these projects would be impacted both by the loss of earned depletion and the proposed "put-in-use" rules.

CPA has recommended that the proposed "put-in-use" rules be modified. As a compromise, we recommended that the "put-in-use" application be limited to a one-year delay to mitigate the impact. The Commons Committee recommendation in respect of a "put-in-place" rule is, in our opinion, a realistic proposition, and we fully endorse it.

We agree with the white paper proposal that major projects should be handled on a case-by-case basis.

There are other concerns which we have outlined in our submission to the Minister of Finance, and I understand that each of you received an advance copy of this document.

To reiterate, Mr. Chairman, we are very strong supporters of tax reform. Our main concerns lie with the implications of

[Traduction]

valeur des ressources dans les régions pionnières. La réforme fiscale va nuire à la mise en valeur de ces ressources.

Les auteurs du Livre blanc le reconnaissent. L'élimination progressive de la déduction pour épuisement gagné va porter atteinte à la rentabilité des activités de récupération assistée du pétrole qui permettent de produire du bitume et du pétrole brut classiques.

Si aucune mesure compensatoire n'est prise, la réforme fiscale risque donc de ralentir considérablement la mise en valeur de ces ressources coûteuses. Or, la récupération assistée du pétrole constitue déjà quelque 10 p. 100 des réserves de pétrole classiques du Canada. Selon l'Office national de l'énergie, les nouvelles activités de mise en valeur pourraient doubler ou même tripler ces réserves et nous permettre de disposer de stocks de pétrole accessibles. L'APC estime que le Canada aurait beaucoup à gagner, sur les plans national et régional, si l'on accordait la priorité à la poursuite des activités de récupération assistée du pétrole.

Nous estimons par ailleurs qu'il convient de favoriser les travaux de recherche et de développement concernant les gisements à faible productivité et nous proposons que les activités expérimentales de récupération assistée du pétrole aient le statut de travaux de R et D aux fins de l'impôt sur le revenu.

En raison de la multitude des activités de récupération assistée du pétrole, il serait en fait préférable d'adopter une approche globale pour promouvoir la mise en valeur. En revanche, en ce qui concerne les activités de récupération assistée du pétrole dans les gisements de sables bitumineux utilisant des techniques de récupération sur place, il conviendrait de procéder projet par projet.

Les grands projets d'exploitation pétrolière et gazière, que l'on appelle généralement des «méga» projets, seront également affectés par les propositions de réforme fiscale. Dans les régions pionnières, la règle de «mise en service» proposée aurait des répercussions financières fâcheuses compte tenu des très longs délais d'entrée en exploitation et des risques élevés que présentent ces projets. La situation sera encore plus grave pour les nouvelles activités d'exploitation intégrée des sables bitumineux étant donné que ces projets seraient touchés à la fois par la perte de la déduction pour épuisement gagné et par la règle de «mise en service» proposées.

L'APC a recommandé que la règle de «mise en service» soit modifiée. Nous recommandons de procéder à un compromis et de limiter l'application de la règle de «mise en service» à un délai d'un an afin d'en atténuer les répercussions. À notre avis, la recommandation du Comité de la Chambre des communes au sujet de la règle de «mise en service» est une proposition réaliste à laquelle nous souscrivons entièrement.

Nous sommes d'accord avec la proposition contenue dans le Livre blanc selon laquelle les grands projets doivent être traités au cas par cas.

Nous avons d'autres réserves au sujet de la réforme fiscale dont nous avons donné un aperçu dans notre mémoire au ministre des Finances et je crois savoir que chacun d'entre vous a reçu à l'avance copie de ce document.

Monsieur le président, je répète que nous sommes fortement en faveur de la réforme fiscale. Nos principales réserves tien-

[Text]

the current proposal on EOR and major projects, which are Canada's most promising supply sources for the future and which could provide significant regional economic benefits as well.

Thank you for your attention. We are at your pleasure for any questions or clarification.

The Chairman: Thank you. Senator Roblin will lead off the questioning.

Senator Roblin: How would the proposed changes affect cashflows?

For example, the proposed changes in taxation rates will have some impact on cashflows.

Do you have a calculation to show what you expect to happen?

Mr. Gatenby: It will affect each corporation differently, depending upon the type of project each is involved in.

Before this proposed legislation, the average corporate tax rate in our industry was approximately 21.4 per cent, as opposed to an overall industry average in Canada of some 18.7 per cent.

Assuming that the white paper proposals are put into place, the oil and gas industry would come down by about 1 per cent, to an average corporate tax rate of 20.3 per cent, while the overall industry in Canada would increase by just less than 1 per cent, to 19.6 per cent.

That, of course, with the lower tax rate, will provide additional cashflow.

Mr. Hans Maciej, Vice-President, Canadian Petroleum Association: It very much depends on the type of activity that each company is involved in. The large projects will be very heavily affected by the phase-out of the depletion allowance, whereas conventional activities will not.

We would have to make an assessment in terms of where the future investment would take place in order to arrive at a dollar figure.

Senator Roblin: While I can understand that it is a difficult notion to arrive at, it seems to me that somewhere along the line that must be considered as one of the significant benchmarks of the tax reform proposals.

It may be that the individual companies within the industry would have something to say about this.

The Chairman: The question of the anti-avoidance proposals is a recurring one, and it is one with which the committee is having some difficulty.

Has your association actually drafted a suggested form of tax avoidance clause?

Mr. Randal Hogg, Chairman, CPA Ad Hoc Committee on Tax Reform: We have not drafted a clause, Mr. Chairman, no.

[Traduction]

nent aux répercussions de la proposition concernant les activités de récupération assistée du pétrole et les grands projets qui constituent les sources d'approvisionnement les plus prometteuses du Canada pour l'avenir et qui pourraient par ailleurs entraîner d'importantes retombées économiques régionales.

Je vous remercie de votre attention. Nous sommes prêts à répondre à vos questions ou à vous donner les précisions nécessaires.

Le président: Merci. Le sénateur Roblin posera la première question.

Le sénateur Roblin: Les modifications proposées vont-elles avoir des répercussions sur la marge d'autofinancement des sociétés?

Par exemple, les modifications des taux d'imposition proposées vont avoir certains effets sur la marge d'autofinancement.

Avez-vous fait des calculs sur les répercussions éventuelles de ces propositions?

M. Gatenby: Les répercussions différentes pour chaque société, selon le genre d'activités.

Pour le moment, le taux d'imposition moyen des revenus des sociétés pétrolières et gazières est d'environ 21,4 p. 100 comparativement à une moyenne globale d'environ 18,7 p. 100 pour l'ensemble des industries au Canada.

En supposant que les propositions contenues dans le Livre blanc entreront en vigueur, le taux d'imposition des revenus des sociétés pétrolières et gazières diminuera d'environ 1 p. 100 pour s'établir en moyenne à 20,3 p. 100, tandis que le taux global pour l'ensemble des industries au Canada augmentera d'un peu moins de 1 p. 100 pour se fixer à 19,6 p. 100.

Cela aura évidemment pour effet d'augmenter la marge brute d'autofinancement.

M. Hans Maciej, vice-président, Association pétrolière du Canada: Tout dépend du genre d'activité de chaque société. L'élimination progressive de la déduction pour épuisement gagné va considérablement affecter les grands projets mais non les activités d'exploitation classiques.

Pour bien comptabiliser les répercussions, il faudrait pouvoir faire des calculs en fonction des investissements futurs.

Le sénateur Roblin: Je comprends bien que ce sont là des calculs difficiles, mais il me semble que ces chiffres devraient être l'un des repères importants des propositions de réforme fiscale.

Individuellement, les sociétés de ce secteur d'activité auraient peut-être quelque chose à dire à ce sujet.

Le président: On parle souvent de la règle anti-évitement proposée au sujet de laquelle le Comité a lui-même des réserves.

Votre association a-t-elle rédigé un projet de disposition anti-évitement?

M. Randal Hogg, président, Comité spécial de la réforme fiscale de l'APC: Non, monsieur le président, nous ne l'avons pas fait.

[Text]

The Chairman: While it is all very well for one to say that what is proposed is too broad, or too undefined, or whatever, it would certainly be helpful if an alternative were put forward for consideration.

There has to be some kind of anti-avoidance clause in place. People have to have a business purpose if they are going to get tax relief.

Has the CPA discussed this clause with officials of the Department of Finance?

Mr. Hogg: We have not discussed this clause specifically at any length with the departmental officials. We have mentioned it in our submission, and we have touched on it in our discussions with the officials; but we have not spent any time thinking about the words that could be used by the officials in drafting an alternative clause.

The Chairman: Does experimental work in respect of enhanced recovery projects not now qualify in any way for R&D under the provisions of the Income Tax Act?

Mr. Maciej: The R&D provisions are written in such a manner that only the work done in the laboratory with regard to enhanced recovery is treated as R&D.

However, in our situation, the work in the laboratory must be field tested. One can come to a lot of conclusions in the lab on a very minor scale. Once the technology is moved into the field, the results can be very different. Mother nature very often behaves differently from a laboratory set-up.

Once we get into the field with an experimental project, expenditures fall under the category of "Canadian Development Expense", or whatever. We are no longer entitled to the R&D rate of write-off on expenditures.

R&D, if it is done "in a white coat" qualifies for R&D treatment. As soon as you move that R&D into the field, it no longer qualifies.

We have tremendous opportunities left in that field. We have discovered in Canada oil-in-place reserves of about 74 billion barrels. We are going to leave behind, using today's recovery technology, over 55 billion barrels.

While we have developed the technology for the high-productivity reservoirs, a lot of the oil is going to be left in the cretaceous and Mississippian reservoirs, which are low-productivity pools.

That work that we have done with the oil sands resource deposits, experimental work done over 25 years, finally brought us technology which has resulted in the Wolf Lake, Cold Lake, and Peace River projects.

We believe that if similar experimental work in the field is encouraged in respect of EOR, we can develop the technology which will lead to additional recovery of oil.

[Traduction]

Le président: Je conçois bien que l'on critique la proposition et que l'on dise qu'elle est trop vaste, ou trop mal définie, ou autre chose encore, mais il serait sûrement utile que l'on propose une solution de rechange.

Il faut qu'il y ait une forme quelconque de disposition anti-évitement. Les gens doivent avoir une raison commerciale de réclamer un allègement fiscal.

L'APC a-t-elle discuté de cette disposition avec les représentants du ministère des Finances?

M. Hogg: Nous n'avons pas vraiment débattu en profondeur de cette disposition avec les représentants du Ministère. Nous en avons parlé dans notre mémoire et avons brièvement abordé cette question avec les représentants du Ministère, mais nous n'avons pas vraiment réfléchi au libellé dont pourraient s'inspirer les fonctionnaires pour rédiger une nouvelle disposition.

Le président: Les activités expérimentales relatives à la récupération assistée du pétrole ne sont-elles pas admissibles au statut de R et D en vertu des dispositions actuelles de la Loi de l'impôt sur le revenu?

M. Maciej: Les dispositions concernant la R et D sont libellées de telle façon que seuls les travaux effectués en laboratoire au sujet de la récupération assistée du pétrole sont considérés comme des travaux de R et D.

Cependant, dans notre cas, les travaux effectués en laboratoire doivent être testés sur le terrain. On peut aboutir à toutes sortes de conclusions en laboratoire lorsqu'on travaille à très petite échelle. Les résultats peuvent être très différents une fois que la technologie est appliquée sur le terrain. Mère nature nous réserve souvent des surprises.

Une fois que nous appliquons des techniques expérimentales sur le terrain, les dépenses à ce titre tombent dans la catégorie des «frais d'aménagement au Canada» ou quelque chose comme ça. Nous n'avons plus droit au taux de déduction des dépenses de R et D.

La R et D effectuée en laboratoire est considérée comme telle. Elle perd ce statut dès qu'elle est appliquée sur le terrain.

Or, nous avons des possibilités considérables. Nous avons découvert au Canada des réserves d'environ 74 milliards de barils de pétrole. Compte tenu des techniques de récupération actuelles, nous allons en laisser plus de 55 milliards de barils.

Nous avons mis au point les techniques nécessaires à l'exploitation des réservoirs très productifs, mais une bonne partie du pétrole sera laissée dans les réservoirs du Crétacé et du Mississipien qui sont des gisements à faible productivité.

Les travaux expérimentaux que nous avons effectués depuis 25 ans au sujet des dépôts de sables bitumineux nous ont finalement permis de mettre au point des techniques qui sont à l'origine des projets de Wolf Lake, Cold Lake et Peace River.

Nous sommes persuadés que si on encourage l'exécution de travaux expérimentaux sur le terrain dans le domaine de la récupération assistée du pétrole, nous pourrions mettre au point des techniques qui nous permettraient de récupérer davantage de pétrole.

[Text]

The Chairman: We have to consider that expanding the definition in respect of what would qualify for tax treatment under R&D would cost money.

I take it that the CPA is in favour of deficit control. You must be concerned with the size of the deficit in this country and the interest cost of carrying that deficit.

While you may want to have more favourable tax treatment in respect of R&D, you may have to consider that you are being well treated by the reduction in rates, giving you increased cashflow for EOR projects of one kind or another.

One aspect of the proposals that does bother me greatly is the penalties that are put in place for missing instalment payments.

A calculation by one witness shows that, without taking into account the compounding, the interest cost would be 48 per cent.

Senator Roblin: His basis was 16 per cent, which is not what we have today.

The Chairman: His basis was 16 per cent?

Senator Roblin: That is what he told us when he was describing how he got to the 48 per cent figure.

The Chairman: But he was basing it on a rate of 16 per cent.

In any event, whether the rate is 10 per cent or 16 per cent, the penalty results in a very high rate of interest.

Do the member companies of the CPA have difficulty in anticipating taxable income on a quarterly basis?

Mr. Gatenby: With the fluctuation in oil prices, it is difficult to forecast on even a day-ahead basis.

Going back to the point about the rate of taxation, we will still have a corporate tax rate higher than the average rate for all industry, though it is a great improvement over what we have been through in recent years.

I don't know whether the PGRT was a tax, or not, but certainly our industry's share of the taxation burden has been quite substantial.

Mr. Maciej's point is that true research, whether it is field or lab, should have some tax advantages.

The Chairman: I am merely pointing out to you that at this time, with the current deficit, it is very difficult for the government to provide tax relief. We will certainly be dealing with this question of penalties for late instalment payments in our report. It, in effect, forces the company to over-pay, which, of course, is very unfair.

Senator Anderson, please.

Senator Anderson: Was this non-deductible interest previously deductible? I don't think that is new. Is it?

Mr. Hogg: No, that was not deductible previously.

[Traduction]

Le président: Nous devons tenir compte du fait que tout élargissement de la définition des activités admissibles au statut de R et D coûtera de l'argent.

Je crois comprendre que l'APC estime nécessaire de s'attacher au déficit. L'importance du déficit du Canada et les frais d'intérêt qui s'y rattachent doivent vous préoccuper.

Vous voulez peut-être que l'on accorde un traitement fiscal plus favorable aux dépenses de R et D, mais vous devez admettre que vous êtes bien traités, puisque la réduction des taux d'imposition augmentera votre marge brute d'autofinancement aux fins des activités diverses de récupération assistée du pétrole.

Il est un aspect des propositions qui me trouble beaucoup, à savoir les pénalités pour retard de paiement des acomptes provisionnels.

Un témoin a calculé que, sans même composer les intérêts, les frais d'intérêt seraient de 48 p. 100.

Le sénateur Roblin: Ce calcul était fondé sur un taux d'intérêt de 16 p. 100, ce qui n'est pas le taux actuel.

Le président: Il s'était fondé sur un taux de 16 p. 100?

Le sénateur Roblin: C'est ce qu'il nous a dit lorsqu'il nous a expliqué comment il avait abouti au chiffre de 48 p. 100.

Le président: Mais il fondait ses calculs sur un taux de 16 p. 100.

De toute façon, que le taux soit de 10 ou de 16 p. 100, les nouvelles pénalités entraînent un taux d'intérêt très élevé.

Les sociétés membres de l'APC ont-elles du mal à prévoir leur revenu imposable trimestriel?

M. Gatenby: Avec les fluctuations des prix du pétrole, il est difficile de faire des prévisions même un jour à l'avance.

Pour en revenir à la question du taux d'imposition, le taux d'imposition qui s'applique à notre secteur d'activité demeure supérieur au taux moyen pour l'ensemble des industries bien que le nouveau taux représente une amélioration considérable par rapport à ces dernières années.

Je ne sais pas si la TRPG était un impôt ou non, mais notre secteur d'activité a assurément assumé un très lourd fardeau fiscal.

M. Maciej a raison lorsqu'il dit que la recherche, qu'elle soit effectuée en laboratoire ou sur le terrain, devrait bénéficier de certains allègements fiscaux.

Le président: Je vous signale simplement qu'à l'heure actuelle, compte tenu du déficit, le gouvernement a du mal à offrir des allègements fiscaux. Nous allons certainement traiter dans notre rapport de la question des pénalités pour retard de paiement des acomptes provisionnels. Cette disposition force en fait les sociétés à trop-payer, ce qui est évidemment injuste.

Sénatrice Anderson.

Le sénateur Anderson: Cet intérêt non déductible était-il déductible auparavant? Je ne crois pas que cela soit nouveau. L'est-ce?

M. Hogg: Non, il n'était pas déductible auparavant.

[Text]

The Chairman: A lot of these people are accustomed to the system in the United States, where it is deductible.

Senator Anderson: It should be. In any event, there is no change in that respect?

The Chairman: No.

Mr. Hogg: Corporations have to make monthly instalments, and we have trouble doing that.

The Chairman: It is only individuals who have to make quarterly payments. For corporations, the instalments are made on a monthly basis.

Mr. Hogg: That is right.

The Chairman: We should always keep in mind, of course, that if one is paying income tax, one is earning an income. It could be worse.

Mr. Gatenby: It could be worse. No question.

The Chairman: For a long time I have been interested in the question of loss transfers between associated companies. This is a matter that has been under consideration since 1985, and now it seems to have been dropped.

Have you discussed the reasons why that has been dropped by the Department?

Mr. Hogg: Yes, Mr. Chairman. We understand that the Department of Finance dropped the issue when at least two provinces disagreed with the issue, saying that there may be a provincial disparity caused by the loss transfer. Losses could be transferred from one province to another, thereby hurting provincial revenues.

Department of Finance officials tell us that when they have time, after tax reform, they will come back to the loss transfer issue and look at it again.

The Chairman: I am glad to hear that.

Senator Roblin: Is the witness telling us that, for a national company, the income is attributed in the province in which it is earned, and that if they had this transfer capability, it would distort that picture.

Is that what you are telling us?

Mr. Hogg: Yes.

The Chairman: That would be overcome by way of a formula.

Senator Roblin: There is a formula now, is there not, under which it is distributed among the provinces?

I think the witness is telling us that the effect of it would be to give one province some income which might otherwise have been attributed to another, thus affecting the corporate tax return for that province.

That is the problem, I take it.

Mr. Hogg: That is the problem. We understand it is Alberta and Ontario that are concerned with this problem.

The Chairman: But they are at least trying to find a solution for it.

[Traduction]

Le président: Beaucoup de ces gens ont l'habitude du régime américain où il est déductible.

Le sénateur Anderson: Il devrait l'être. De toute façon, il n'y a pas changement à ce sujet?

Le président: Non.

M. Hogg: Les sociétés doivent verser des acomptes provisionnels mensuels et cela nous pose des difficultés.

Le président: Seuls les particuliers versent des acomptes provisionnels trimestriels. Pour les sociétés, les acomptes provisionnels sont mensuels.

M. Hogg: C'est exact.

Le président: Il ne faut évidemment pas oublier que si l'on paie de l'impôt sur le revenu, c'est que l'on touche un revenu. La situation pourrait être pire.

M. Gatenby: Cela ne fait aucun doute.

Le président: Je m'intéresse depuis longtemps à la question des transferts de pertes entre sociétés liées. On étudie cette question depuis 1985, mais on semble maintenant l'avoir abandonnée.

Avez-vous parlé avec les représentants du Ministère de la raison pour laquelle cette question a été abandonnée?

M. Hogg: Oui, monsieur le président. Il paraîtrait que le ministère des Finances a décidé d'abandonner le sujet lorsqu'au moins deux provinces ont réagi défavorablement en disant que les transferts de pertes pourraient entraîner des disparités provinciales. Des pertes pourraient être transférées d'une province à une autre, ce qui pourrait nuire aux recettes fiscales des provinces.

Les fonctionnaires du ministère des Finances nous ont dit que, lorsqu'ils en auront le temps, après la réforme fiscale, ils étudieront de nouveau la question des transferts de pertes.

Le président: Je suis heureux de l'entendre.

Le sénateur Roblin: Le témoin peut-il dire que, dans le cas d'une société nationale, le revenu est attribué à la province dans lequel il est gagné, et que la possibilité de transférer les pertes pourrait entraîner des distorsions?

Est-ce bien ce que vous dites?

M. Hogg: Oui.

Le président: Ce problème pourrait être surmonté au moyen d'une formule.

Le sénateur Roblin: Il existe déjà une formule, n'est-ce pas, en vertu de laquelle les sommes sont réparties entre les provinces?

Je crois que le témoin veut dire que cela aurait pour effet de donner à une province un revenu qui aurait autrement été attribué à une autre, ce qui influe sur le montant de l'impôt sur le revenu des sociétés recueilli par cette province.

C'est là que se situe le problème, si je ne me trompe pas.

M. Hogg: C'est bien là que le bât blesse. Apparemment, ce sont l'Alberta et l'Ontario qui ont des réserves.

Le président: Mais on essaie au moins de trouver une solution au problème.

[Text]

Mr. Hogg: The Department of Finance has not given up on it. I am unsure as to whether Alberta and Ontario are working with the departmental officials on it, or whether it is on hold.

The Chairman: I suppose they are looking for something that won't hurt them. Let's hope they are not looking for an advantage, particularly Alberta or Ontario.

Mr. Hogg: Let's hope not.

Senator Roblin: I have a question with respect to page 2 of the opening statement, where you talk about enhanced oil recovery projects and the need for a grandfathering provision.

Would you mind explaining just what you have in mind with respect to that?

Mr. Hogg: With respect to grandfathering provisions, we are talking about such projects as the Cold Lake Project or the Wolf Lake Project, where there was a lot of advance planning. Some expenditures have been made, but others are planned for future years. The earned depletion was part of the system when the project was planned. The tax reform paper states that earned depletion will be phased out in the middle of 1988, and that would be sooner than some of the planned expenditures. It is in that context that we are talking about the need for grandfathering.

Senator Roblin: You want the old system preserved for those. How would you decide which ones would be grandfathered? Would it be purely on the basis of time, of date?

Mr. Hogg: I would think that plans would have to have been well underway and, yes, purely on the basis of time.

Senator Roblin: I can conceive there could be a bit of trouble in that regard. A project might have been in somebody's mind sometime ago but not much progress made. There could be some difficulty in terms of the degree to which such a project could be grandfathered.

If the project were three-quarters done, that would be a different proposition.

Mr. Gatenby: Projects of that nature, of course, are the subject of extensive applications before regulatory boards and as such would be well documented, thus forming an historical basis on which to pass some judgment.

Senator Anderson: Depletion on the work done would have been charged, and that, too, would show up in the records.

Mr. Hogg: Yes. This grandfathering provision was specifically for earned depletion. Depletion would have been earned on the expenditures up to date.

Senator Anderson: Yes, and that would be well documented.

[Traduction]

M. Hogg: Le ministère des Finances n'a pas abandonné. Je ne sais pas si l'Alberta et l'Ontario collaborent avec les fonctionnaires du Ministère à ce sujet ou si la question est en suspens pour le moment.

Le président: Je suppose qu'ils essaient de trouver une solution qui ne leur nuirait pas. Espérons qu'ils n'essaient pas d'obtenir un avantage, particulièrement pour l'Alberta ou pour l'Ontario.

M. Hogg: Espérons-le.

Le sénateur Roblin: J'ai une question au sujet de la page 2 de votre déclaration préliminaire où vous parlez des activités de récupération assistée et de la nécessité d'adopter une disposition de droits acquis.

Pourriez-vous nous expliquer exactement ce que vous avez en tête?

M. Hogg: En ce qui concerne les dispositions de droits acquis, nous pensons en particulier à des projets comme ceux de Cold Lake et de Wolf Lake qui exigent une planification préalable considérable. Certaines dépenses ont déjà été engagées, mais d'autres sont planifiées pour les années à venir. La déduction pour épuisement gagné était en vigueur au moment où le projet a été planifié. Or, d'après le Livre blanc, la déduction pour épuisement gagné sera supprimée au milieu de 1988, ce qui précèdera certaines des dépenses déjà prévues. C'est dans ce contexte que nous invoquons la nécessité de prévoir une disposition de droits acquis.

Le sénateur Roblin: Vous voulez que l'ancien régime soit maintenu à l'égard de ces projets. Comment décider quels projets bénéficieront de la disposition de droits acquis? Doit-on fonder exclusivement sur une question de calendrier?

M. Hogg: Je crois que les plans devraient être bien avancés et que l'on devrait effectivement se fonder exclusivement sur une question de calendrier.

Le sénateur Roblin: J'imagine facilement que cela pourrait poser des problèmes. Quelqu'un pourrait avoir envisagé un projet il y a longtemps, mais sans qu'il ne soit encore beaucoup concrétisé. Il pourrait être difficile dans ce cas de déterminer dans quelle mesure une disposition de droits acquis s'appliquerait.

Si l'activité était déjà aux trois quarts réalisée, cela serait tout à fait différent.

M. Gatenby: Les projets de cette nature font évidemment l'objet de demandes détaillées déposées auprès des organismes de réglementation. On aurait donc une base historique à partir de laquelle prendre une décision.

Le sénateur Anderson: L'épuisement sur les travaux effectués aurait été réclamé et cela aussi figurerait dans les dossiers.

M. Hogg: Oui. Cette disposition de droits acquis concernerait spécifiquement l'épuisement gagné. L'épuisement aurait été gagné sur les dépenses engagées.

Le sénateur Anderson: Oui, il y aurait suffisamment de documents à l'appui.

[Text]

The Chairman: One final question. Would you give the position of the CPA on flowthrough shares?

Mr. Gatenby: Our position on flowthrough shares, Mr. Chairman, has been more or less that we support the concept, and understand it as a need for some companies to raise funding.

Most of our member companies do not go to the public market for funding and so do not make wide utilization of that concept, to be entirely candid. So, it has not been a major issue within the CPA.

The Chairman: You have not been using it?

Mr. Gatenby: No. The large majority of our membership is in a tax-paying position, and so there is really no particular advantage. Although we support the concept on behalf of the IPAC membership and the small companies, it is not a big issue in our organization, for those various reasons.

The Chairman: It is IPAC that is particularly interested in the flowthrough share issue.

Mr. Gatenby: Yes. A lot of their companies are not in a tax-paying position, with the result that flowthrough shares provide one means of raising funding.

The Chairman: Is there any degree of cross-membership as between IPAC and the CPA?

Mr. Gatenby: A limited number of companies are members of both associations. I believe Dome Petroleum is, as is Husky and BP.

The Chairman: Generally speaking, the large companies are with CPA, with the smaller companies being in IPAC.

Mr. Gatenby: Generally speaking that is true, yes.

The Chairman: We understand the "put-in-use" rule. We have had some evidence on that, and we are trying to deal with that.

We understand your position on the question of estimating. I hope you understand our position on extending R&D, given the constraints that we are under in recommending anything that is going to seriously affect revenue flows to the government.

Mr. Maciej: Mr. Chairman, the only thing I would like to add in that regard is that it really is a very limited sharing as between government and the private sector of the risks associated with those projects, and they are projects which have very large potential pay-offs.

The Chairman: I have heard that all my life, particularly from explorationists. The great "manana" is that there is always a tomorrow. Every once in a while you hit one.

Mr. Maciej: In this case we have the oil in the ground. We do not have to find it. We know it is there. We have to find a method of getting it out. So, it is a somewhat different proposition.

[Traduction]

Le président: Une dernière question. Pourriez-vous nous donner le point de vue de l'APC sur les actions accréditives?

M. Gatenby: Monsieur le président, en ce qui concerne les actions accréditives, dans l'ensemble, nous voyons ce mécanisme d'un bon œil et nous croyons savoir que certaines sociétés en ont besoin pour réunir des fonds.

À vrai dire, la plupart des sociétés membres de notre association ne se financent pas dans le public et utilisent donc fort peu les actions accréditives. Cette question n'est donc pas très importante au sein de l'APC.

Le président: Vous ne les utilisez pas?

M. Gatenby: Non. La majorité de nos sociétés membres paient de l'impôt, de sorte que ces actions ne présentent pas vraiment d'avantages pour elles. Même si nous appuyons ce mécanisme au nom des membres de l'IPAC et des petites sociétés, cette question n'est pas très importante pour notre organisation, pour les diverses raisons que je viens de donner.

Le président: C'est l'IPAC qui s'intéresse beaucoup à la question des actions accréditives.

M. Gatenby: Oui. Une bonne partie des sociétés membres de cette association ne paient pas d'impôt, de sorte que les actions accréditives constituent pour elles un moyen de réunir des fonds.

Le président: Est-ce que des sociétés sont à la fois membres de l'IPAC et de l'APC?

M. Gatenby: Quelques sociétés seulement sont membres des deux associations. Je pense que c'est le cas de Dome Petroleum, ainsi que de Husky et de BP.

Le président: Dans l'ensemble, les grandes sociétés sont membres de l'APC et les petites de l'IPAC.

M. Gatenby: Globalement, c'est exact.

Le président: Nous comprenons bien les problèmes que pose la règle de «mise en service». Nous avons entendu des témoignages à ce sujet et nous essayons de régler le problème.

Nous comprenons votre position sur la question des estimations. J'espère que vous comprenez la nôtre sur la R et D compte tenu du fait que nous ne pouvons pas recommander une mesure qui risquerait de diminuer considérablement les recettes du gouvernement.

M. Maciej: Monsieur le président, je voudrais simplement ajouter à ce sujet qu'il y a très peu de partage des risques entre le secteur public et le secteur privé et qu'il s'agit de projets comportant des avantages potentiels extrêmement importants.

Le président: Je l'ai entendu dire toute ma vie, particulièrement venant de partisans de l'exploration. C'est toujours «manana», toujours demain. De temps en temps, quelque chose se concrétise.

M. Maciej: Dans le cas qui nous occupe, nous avons des réserves de pétrole. Nous n'avons pas besoin de les trouver. Nous savons qu'elles sont là. Ce qu'il faut, c'est trouver une façon d'exploiter ce pétrole. Ce n'est donc pas tout à fait la même chose.

[Text]

The Chairman: I hear you. If there are no further questions, it remains only for me to thank you for your contribution. I should tell you that our objective is to table our report on December 2 next.

Mr. Gatenby: I might say, Mr. Chairman, that we totally support the need for fiscal control and deficit control. We want to share in that process. There is no question that that is the first issue.

The Chairman: Thank you, gentlemen, for your contribution.

The Chairman: Honourable senators, we have before us now the Vanier Institute of the Family, the spokesman for whom is Dr. Robert Glossop.

I will ask you to introduce your colleague, Dr. Glossop, and then proceed to your opening statement.

Dr. Robert Glossop, Coordinator of Programs and Research, The Vanier Institute of the Family: Thank you, Mr. Chairman.

My name is Robert Glossop, and I am the Coordinator of Programs and Research for The Vanier Institute of the Family. My colleague is Alan Mirabelli, who is the Coordinator of Administration for The Vanier Institute of the Family.

I would like to begin by first expressing to you on behalf of our President, Louise B. Vaillancourt of Montreal and her colleagues on the Board of Directors, our sincere appreciation for the opportunity to appear before you today.

The Vanier Institute of the Family works with family researchers, policy-makers and family service providers, as well as family members themselves, to bring what we call a "family" perspective to bear upon the consideration of public policy issues.

We do so in order to ensure that families are not, quite simply, forgotten in the complex processes of public policy-making. We want to ensure that the intended or unintended consequences of policies, be they housing policies, communications policies, labour policies, and so on, are positive and, indeed, serve to enhance both the quality of family relationships and the significant contribution that families make to our society.

We seek to ensure that due attention is given to the needs and circumstances of all families in Canada, regardless of their form.

Many of Canada's families are, as you no doubt know, beset by problems, and the Institute devotes much of its time and expertise to dealing with such topics as separation and divorce, family violence, children in poverty, and the like.

But for present purposes, as we think about the consequences of tax reform for families, I want to emphasize that the majority of Canada's families can, and do, with appropriate acknowledgements and support, last for a lifetime. They represent the most important dimension of the personal lives of their members and satisfy, in greater or lesser measure, the needs and aspirations of their members, and thereby contribute immensely to society by caring for the next generation of workers and citizens.

[Traduction]

Le président: Je vous comprends. S'il n'y a pas d'autres questions, je voudrais vous remercier de votre apport. Je vous signale que nous avons l'intention de déposer notre rapport le 2 décembre.

M. Gatenby: Je voudrais préciser, monsieur le président, que nous sommes tout à fait conscients de la nécessité d'imposer des mesures fiscales et de résorber le déficit. Nous voulons participer à ce processus. Il ne fait aucun doute que c'est là la question prioritaire.

Le président: Merci messieurs pour votre contribution.

Le président: Honorables sénateurs, nous entendrons maintenant le représentant de l'Institut Vanier de la famille. M. Robert Glossop.

Pourriez-vous d'abord nous présenter votre collègue, monsieur Glossop, puis faire votre déclaration préliminaire?

M. Robert Glossop, coordonnateur des projets et de la recherche, Institut Vanier de la famille: Merci, monsieur le président.

Mon nom est Robert Glossop et je suis coordonnateur des projets et de la recherche à l'Institut Vanier de la famille. Mon collègue est M. Alan Mirabelli, coordonnateur de l'administration à l'Institut Vanier de la famille.

Je voudrais d'abord vous remercier, au nom de notre présidente, Louise B. Vaillancourt de Montréal et de ses collègues du conseil d'administration, de nous avoir donné la possibilité de comparaître devant vous aujourd'hui.

L'Institut Vanier de la famille collabore avec des spécialistes de la recherche sur la famille, des décideurs et des personnes qui dispensent des services aux familles, de même qu'avec des particuliers, pour veiller à ce que le point de vue des familles soit pris en considération dans les politiques gouvernementales.

Nous voulons ainsi veiller à ce que les familles ne soient pas tout simplement oubliées dans le complexe processus d'élaboration des politiques gouvernementales. Nous voulons veiller à ce que les conséquences prévues ou imprévues des politiques, qu'elles concernent le logement, les communications, le travail et le reste, soient favorables et servent à améliorer les relations familiales et la contribution des familles à notre société.

Nous voulons veiller à ce que l'on tienne dûment compte des besoins et de la situation de toutes les familles du Canada, quelle que soit leur forme.

Comme vous le savez sans doute, beaucoup de familles canadiennes sont aux prises avec des problèmes et l'Institut consacre une bonne partie de son temps et de ses ressources à des sujets comme la séparation et le divorce, la violence familiale, les enfants et la pauvreté et des sujets analogues.

Pour ce qui est de la question qui nous occupe, et des répercussions de la réforme fiscale sur les familles, je veux souligner que la majorité des familles canadiennes peuvent, si on les aide et si on les valorise, durer une vie, et le font. Elles représentent la dimension la plus importante de la vie personnelle de leurs membres et répondent à des degrés divers aux besoins et aux aspirations de leurs membres et en conséquence contribuent considérablement à la société en élevant la prochaine génération de travailleurs et de citoyens.

[Text]

Through our work we hope to ensure appropriate acknowledgement, through the policies and programs of governments, of the diversity of family forms and patterns of functioning, such that reforms do not intentionally or unintentionally favour one kind of family more than another.

We hope to ensure that reforms do not benefit the childless proportionately more than those who are seeking to assume responsibility for the nation's children. We hope to ensure that the progressivity of the tax system is enhanced in the interests of a fair and equitable system of taxation, and as a response to the poverty and financial insecurity experienced by the poorer members of our society.

As you probably know, 20 per cent of children in Canada are growing up in families with incomes below the official poverty line.

For that reason, we applaud the decision of the Minister of Finance to move to a system based on tax credits, rather than deductions and exemptions. That is a shift which has long been advocated by The Vanier Institute of the Family.

We would have hoped for reforms to the taxation system that would have increased the net value of taxation benefits and child benefit programs. At the very least, we would have expected reforms that would not jeopardize the value of the benefits and tax recognitions accorded to parents and children.

One thing that we discovered when confronted with the tax reform documents is that it is not possible to assess the proposals for tax reform by simply comparing the pre- and post-reform tax burden that is assumed by individuals and by particular families.

It is true, as the tax papers and Finance officials tell us, that many families may indeed be better off the day after tax reform than the day before tax reform because, with lower marginal rates, they will have more dollars and cents left in their cookie jars.

However, our calculations, and those of others, including the Canadian Council on Social Development, the National Council of Welfare, Tristat Resources Ltd., and others do demonstrate that the after-tax incomes of these families deteriorates in comparison with the incomes of non-family households; that is, individuals living alone, or couples no longer raising dependent children, or couples without children.

Furthermore, and most significantly, the tax reform proposals come after and build upon the changes introduced into the child and family benefits system by the May 1985 Budget of the Federal Government.

Even though the immediate impact of those changes served to increase, modestly, child tax credit payments to the most disadvantaged, the long-term consequence of the changes will be a serious erosion of the overall child benefits system by 1991, such that even the poorest families, intended to benefit from the original changes, will wind up losing some of the value of those benefits, as will all middle and upper-income families.

[Traduction]

Par nos travaux, nous espérons que les politiques et programmes du gouvernement tiendront suffisamment compte de la diversité des types de familles et de leurs modes de fonctionnement de sorte que les réformes ne favorisent pas, délibérément ou non, un type de famille plus qu'un autre.

Nous voulons veiller à ce que les réformes ne soient pas proportionnellement plus avantageuses pour ceux qui n'ont pas d'enfants que pour les personnes qui ont la responsabilité des enfants du Canada. Nous voulons veiller à ce que l'on améliore la progressivité du régime fiscal dans l'intérêt de la justice et pour lutter contre la pauvreté et l'insécurité financière des pauvres de notre société.

Comme vous le savez sans doute, 20 p. 100 des enfants au Canada sont élevés par des familles dont le revenu est inférieur au seuil de pauvreté officiel.

Nous approuvons, pour cette raison, la décision du ministre des Finances d'instituer un régime fiscal axé sur les crédits d'impôt plutôt que sur les déductions et les exemptions. C'est une position que prône depuis longtemps l'Institut Vanier de la famille.

Nous aurions aimé voir des réformes fiscales qui auraient fait augmenter la valeur nette des avantages fiscaux et des prestations aux enfants. Nous nous attendions, pour le moins, à des réformes qui ne compromettraient pas la valeur des prestations et des concessions fiscales accordées aux parents et aux enfants.

Nous avons découvert, entre autres, après avoir examiné le Livre blanc, qu'il n'était pas possible d'évaluer les propositions de réforme fiscale en comparant tout simplement le fardeau fiscal des particuliers et des familles avant et après la réforme.

Il est vrai, comme on l'affirme dans le Livre blanc et comme le disent les représentants du ministère des Finances, que bon nombre de familles se trouveront en meilleure posture financière après la réforme fiscale parce qu'elles auront plus d'argent en poche étant donné que les taux marginaux d'imposition seront moins élevés.

Toutefois, d'après nos calculs et ceux d'autres organismes dont le Conseil canadien de développement social, Conseil canadien du bien-être social, Tristat Resources Ltd. et d'autres, le revenu après impôt de ces familles sera inférieur au revenu des ménages non familiaux, c'est-à-dire des personnes vivant seules, des couples qui n'ont plus d'enfants à charge ou des couples sans enfants.

Plus important encore, les propositions de réforme fiscale font suite aux changements annoncés au régime de prestations aux enfants et d'allocations familiales dans le budget de mai 1985.

Même si ces changements ont eu pour effet, dans l'immédiat, d'accroître modestement les crédits d'impôt pour enfants versés aux plus défavorisés, ils entraîneront à long terme, une nette diminution des prestations globales versées à l'égard des enfants d'ici 1991, de sorte que même les familles les plus pauvres qui devaient bénéficier des premières réformes perdront une partie de la valeur de ces prestations, tout comme les familles à revenus moyen et élevé.

[Text]

The budgetary changes introduced in May 1985 that account for these long-term trends are: (1) partial de-indexation of family allowances, a decision strongly criticized by our Institute and discussed with your colleagues in the Senate in 1986; (2) the child tax credit was increased, but from 1988 onward is to be partially de-indexed, thereby virtually guaranteeing an erosion of its value by 3 per cent per annum; (3) the threshold level for the reduction of child tax credit benefits was lowered, from \$26,330 to \$23,500, and it was partially de-indexed.

And finally the value of the child tax exemption was designed to decrease from \$710 exemption in 1984 to a \$390 exemption by 1989; and it, too, was partially de-indexed.

We must insist that the child benefits system and the acknowledgements provided through the taxation system to parents are not the same thing as welfare. They are not income support measures for the well-to-do. Rather, the primary rationales for the various public expenditure programs and tax provisions aimed at families has been to compensate for the fact that salaries and wages in our economy are not adjusted to take into account the number of dependents who are sustained by those salaries and wages.

The capacity of those people raising financially dependent children, their ability to pay tax, is less precisely because of the costs they incur in raising children. Family allowances, child tax credits and the child exemption have traditionally served to offset, in part only, the extra costs involved in raising children.

In our brief we cite the calculations of Tristat Resources, which indicate that, because of the cumulative effects of budgetary changes and tax reform proposals, the overall value of the child benefits system will have been reduced by one-third in constant dollars between 1984 and 1991.

What this means is that a family with a household income of \$20,000 a year will experience, by 1991, a loss of child benefits in the amount of \$150 per child per year. The family household with \$30,000 of income will lose \$450 per child per year. So, the traditional family with two children, at the income level of \$30,000, will have \$900 less.

While we agree with the proposed substitution of the child exemption by a child tax credit, we do not understand why it was converted at a rate of 9 per cent of the value of the former exemption, when all other exemptions were converted at the rate of 17 per cent.

The value of the credit set at \$65 is half of what would have been required to maintain its former value within the overall system.

Fifteen years ago, the value of the child tax exemption was equivalent to 30 per cent of the personal exemption granted to an adult member of a household. After tax reform, a child will be regarded, for tax purposes, as being worth only 6.5 per cent as much as an adult.

[Traduction]

Les réformes budgétaires de mai 1985 responsables de ces effets à long terme sont les suivantes: 1) la désindexation partielle des allocations familiales, décision fortement contestée par notre Institut et qui a fait l'objet de discussions avec vos collègues au Sénat en 1986; 2) le crédit d'impôt pour enfants a été majoré; toutefois, ce crédit sera partiellement désindexé à partir de 1988, ce qui aura pour effet de diminuer sa valeur de 3 p. 100 par année; 3) le seuil de revenu à partir duquel le crédit d'impôt pour enfants commence à diminuer a été ramené de 26 330 \$ à 23 500 \$, et il a été partiellement désindexé.

Enfin, la valeur de l'exemption d'impôt pour enfants sera ramenée de 710 \$ en 1984 à 390 \$ d'ici 1989; cette exemption a aussi été partiellement désindexée.

Nous tenons à faire remarquer que les prestations aux enfants et les déductions d'impôt accordées aux parents ne sont pas des prestations de bien-être social. Elles ne sont pas des mesures de soutien du revenu destinées aux mieux nantis. Au contraire, les divers programmes de dépenses publiques et mesures fiscales destinés aux familles sont avant tout un mécanisme de redressement pour tenir compte du fait que, dans notre économie, les traitements et salaires ne sont pas rajustés en fonction du nombre des personnes à la charge des travailleurs.

Les moyens financiers des personnes qui élèvent des enfants, les revenus dont elles disposent pour payer des impôts, sont moindre en raison précisément des dépenses qu'elles doivent engager pour élever leurs enfants. Les allocations familiales, les crédits d'impôt et exemptions pour enfants ont toujours servi à compenser, en partie seulement, les dépenses supplémentaires engagées à cette fin.

Dans notre mémoire, nous citons les calculs effectués par Tristat Resources; ceux-ci révèlent que, en raison des effets cumulatifs des changements budgétaires et des propositions de réforme fiscale, la valeur globale des prestations aux enfants sera réduite d'un tiers, en dollars constants, entre 1984 et 1991.

Ce qui veut dire qu'une famille qui touche un revenu de 20 000 \$ par année enregistrera, d'ici 1991, une baisse de 150 \$ par enfant, par année, au titre des prestations aux enfants. Une famille qui gagne un revenu de 30 000 \$ perdra 450 \$ par enfant, par année. Donc, la famille traditionnelle qui compte deux enfants et qui a un revenu de 30 000 \$ par année recevra 900 \$ de moins.

Bien que nous souscrivions à l'idée de remplacer l'exemption pour enfants par un crédit d'impôt, nous ne comprenons pas pourquoi cette conversion se fait à un taux de 9 p. 100 de la valeur de l'ancienne exemption, alors que toutes les autres exemptions ont été converties à un taux de 17 p. 100.

La valeur du crédit, fixée à 65 \$, représente la moitié du montant qui aurait été nécessaire pour maintenir la valeur du crédit à son ancien niveau dans le régime fiscal.

Il y a 15 ans, la valeur de l'exemption pour enfants était équivalente à 30 p. 100 de l'exemption personnelle accordée à un adulte. Une fois la réforme fiscale entrée en vigueur, un enfant ne vaudra, aux fins du régime fiscal, que 6,5 p. 100 de ce que vaut un adulte.

[Text]

We find it surprising and regrettable that those families with two children earning average family incomes of approximately \$45,000 per year will, after tax reform, pay not less than a family or household with the same income but no children but almost exactly the same. In fact, they will pay a little more.

We are puzzled by the inconsistent treatment, for tax purposes, of those families with one wage-earner and those families with two wage-earners.

According to the figures of the Department of Finance, single wage-earning families with modest incomes will receive greater tax benefits from reform than will dual wage-earning families. But, at average family income levels, and above, the dual wage-earning family receives substantially more benefit from tax reform than does the single wage-earning family.

We are concerned on behalf of Canada's families over the likely consequences of an across-the-board comprehensive, multi-stage sales tax. Families with more mouths to feed do, according to expenditure data, consume more of a given income than does an individual living alone. As such, such a sales tax would again — most likely quite unintentionally — have the effect of shifting more of the nation's tax burden to parents and away from individual taxpayers and couples without children.

We remain unpersuaded that the proposed sales tax credit would compensate lower income taxpayers fully.

The Chairman: I should say to you, Dr. Glossop, that we will, in the overview to our report, address the fact that this is a two-stage matter, and that is unfortunate because it only gives us one side of the picture. Nevertheless that decision has yet to be made. Therefore, we will not be dealing with possibilities of the various impacts of sales tax at this time and in this report.

Dr. Glossop: I understand.

I raised it only as an expression of concern over the yet-to-be-anticipated consequences of sales tax reform. Like your committee, we cannot presume, on the basis of documentation available, to know what the impact will be on families.

The Chairman: Yes, or what would be exempt or what precisely the credit will be, and so forth. There are so many "ifs" and "buts" that we have decided that we will just deal with it in our overview at the beginning of the report and not try to deal with it in detail.

Dr. Glossop: Thank you, Mr. Chairman.

That concludes my opening remarks. I thank you for your attention. I now invite any questions or clarifications that you might have.

The Chairman: Senator Perrault, please.

Senator Perrault: Mr. Chairman, this is a rather devastating critique of these alleged tax reforms. The suggestion that this

[Traduction]

Nous sommes à la fois étonnés et déçus de voir que les familles de deux enfants qui gagnent environ 45 000 \$ par année paieront, après la réforme fiscale, non pas moins d'impôts qu'une famille ou un ménage ayant le même revenu et aucun enfant, mais presque le même montant. En fait, elles paieront un peu plus d'impôts.

Nous ne voyons pas pourquoi les familles à soutien unique ne devraient pas bénéficier du même traitement fiscal que les familles à deux soutiens.

D'après les chiffres fournis par le ministère des Finances, les familles à soutien unique qui ont des revenus modestes bénéficieront davantage de la réforme que les familles à deux soutiens. Toutefois, les familles à deux soutiens qui gagnent un revenu moyen et supérieur bénéficieront beaucoup plus de la réforme fiscale que les familles à soutien unique.

Nous nous inquiétons, au nom des familles canadiennes, des effets probables qu'entraînera une taxe de vente multistade globale et généralisée. D'après des données sur les dépenses, les familles, où il y a davantage de bouches à nourrir, dépensent beaucoup plus qu'une personne vivant seule. Cette taxe de vente aurait encore une fois pour effet — et très vraisemblablement sans que ce soit délibéré — d'imposer un plus lourd fardeau fiscal aux parents qu'aux particuliers et aux couples sans enfants.

Nous ne sommes pas du tout convaincus que le crédit remboursable au titre de la taxe de vente qui est proposé indemniserait pleinement les contribuables à faible revenu.

Le président: Je voudrais vous dire, monsieur Glossop, que nous mentionnerons, dans l'introduction de notre rapport, que la réforme se fera en deux temps, ce qui est malheureux parce que seul un côté de la médaille nous est ainsi dévoilé. Néanmoins, cette décision n'a pas encore été prise. Par conséquent, nous n'examinerons pas, à ce moment-ci et dans notre rapport, les diverses répercussions que pourrait entraîner la taxe de vente.

M. Glossop: Je comprends.

J'ai tout simplement soulevé la question pour vous faire part des inquiétudes que nous éprouvons au sujet des répercussions à venir de la réforme de la taxe de vente. Comme vous, nous ne pouvons prétendre connaître, en nous fondant sur les documents dont nous disposons, les conséquences qu'entraîneront ces mesures pour les familles.

Le président: Oui, et ce qui sera exempté ou en quoi consistera précisément le crédit, et le reste. Il y a tellement de points d'interrogation que nous avons décidé de tout simplement soulever la question dans l'introduction de notre rapport et de ne pas essayer de l'analyser en détail.

M. Glossop: Merci, monsieur le président.

Voilà qui termine ma déclaration préliminaire. Je vous remercie de votre attention. Je suis maintenant prêt à répondre à vos questions ou à vous fournir des éclaircissements.

Le président: Sénateur Perrault, la parole est à vous.

Le sénateur Perrault: Monsieur le président, ces critiques à l'égard de cette prétendue réforme fiscale sont plutôt accablantes. Le fait de soutenir que ces mesures vont à l'encontre des

[Text]

is acting against the best interests of Canadian families is a challenging statement, to say the least. In the brief you say:

The proposals for tax reform will not preserve much less enhance the real value of family allowances, or enlarge substantially and over time the value of child tax credits as a protection for Canada's poor families —

You think the thrust of the change is to be commended, but you are questioning the method.

Is that where you have trouble with these proposals?

Dr. Glossop: The Institute does not think that the tax reform proposals have been designed with any intention to withdraw governmental support from families. We see that as the unintended consequence.

Senator Perrault: The effect is not as intended.

Dr. Glossop: The effect is not as intended. As I said in my opening remarks, one of the things the Vanier Institute of the Family is always concerned about is that families not be adversely impacted by public policy.

Everyone talks about the family as being a good thing, but it is often pushed to the side when we come to making complex policy decisions.

One of our responsibilities is to analyze what the unintended consequences of the various public policies are.

With regard to these particular proposals, a major factor accounting for the unintended consequences on the family is the cumulative effect of the budgetary reforms of May 1985. Another is the determination to provide a tax credit which is below the value that it should have been established at.

Speaking for the Institute, \$65 is not sufficient to maintain the value that the previous exemption used to hold within the overall taxation system. It is much reduced.

Senator Perrault: You think, however, that, with amendments, the package is salvageable. Is that your suggestion?

Dr. Glossop: As I said, I am certainly pleased to see that the Minister of Finance has introduced a system based more on credits than exemptions and reductions. I think he might have chosen to go further, in the interests of Canadian families and in the interests of a more progressive taxation system. I am pleased to see that the credits are there. I would like to have seen them somewhat richer.

Senator Perrault: There is a general belief that consumption taxes tend to be regressive, unless those taxes are carefully structured. Your brief suggests that because families may be consumers of a greater range of certain goods, including food and clothing, that that is a source of some concern.

On page 7 you say, and I quote:

Until detailed plans for the reform of sales tax are made public, it is impossible to determine what proportion of the government's total revenues will be secured from

[Traduction]

intérêts des familles canadiennes est, pour le moins, une véritable provocation. Vous dites dans votre mémoire que:

Les propositions de réforme fiscale ne permettront ni de préserver, et encore moins d'accroître, la valeur réelle des allocations familiales, ni d'augmenter de façon notable, au fil des ans, la valeur des crédits d'impôt pour enfants qui servent à protéger les familles pauvres du Canada

Vous pensez que l'objectif de la réforme est louable, mais vous mettez en doute les moyens qu'on utilise.

Est-ce cet aspect-là des propositions qui vous préoccupe?

M. Glossop: L'Institut ne croit pas que les propositions de réforme fiscale ont été conçues dans le but de réduire l'aide gouvernementale accordée aux familles. Il s'agit là, d'après nous, d'une conséquence involontaire.

Le sénateur Perrault: L'effet n'est pas celui prévu.

M. Glossop: Non. Comme je l'ai dit dans ma déclaration préliminaire, l'Institut Vanier de la famille cherche toujours à s'assurer, entre autres, que les politiques gouvernementales n'ont pas d'effets fâcheux sur les familles.

Tous s'entendent pour dire que la famille est une bonne chose. Toutefois, on la met souvent de côté lorsque vient le temps de prendre des décisions de principe complexes.

Nous sommes chargés, entre autres, d'analyser les répercussions involontaires des diverses politiques gouvernementales.

En ce qui concerne les propositions en question, l'effet cumulatif des réformes budgétaires de mai 1985 est un des principaux facteurs à l'origine des conséquences involontaires que ces mesures entraînent sur la famille. Mentionnons aussi le fait d'avoir un crédit d'impôt dont la valeur est inférieure à ce qu'elle aurait dû être.

En ce qui concerne l'Institut, la somme de 65 \$ ne suffit pas à maintenir la valeur de l'ancienne exemption offerte dans le cadre du régime fiscal. Sa valeur a été considérablement diminuée.

Le sénateur Perrault: Vous pensez toutefois que, avec des modifications, les propositions de réforme sont valables?

M. Glossop: Comme je l'ai dit, je suis très heureux de voir que le ministre des Finances a proposé un régime axé davantage sur les crédits que sur les exemptions et les déductions. Je crois qu'il aurait pu aller plus loin dans l'intérêt des familles canadiennes et mettre au point un régime fiscal plus progressif. Je suis heureux de voir qu'on a prévu des crédits, quoique j'aurais aimé qu'ils soient plus élevés.

Le sénateur Perrault: En général, on a considéré que les taxes à la consommation sont régressives, à moins qu'elles soient bien structurées. Vous laissez entendre dans votre mémoire qu'il s'agit là d'une source d'inquiétude parce que les familles consomment peut-être une plus grande gamme d'articles bien précis, notamment pour l'alimentation et l'habillement.

Vous dites à la page 7 qu'il est impossible de déterminer le pourcentage des recettes totales du gouvernement qui proviendront, d'une part, des impôts et, d'autre part, des taxes de vente ou à la consommation, avant que les plans

[Text]

income taxes and how much will be secured from sales or consumption taxes.

Do you have any detailed proposals with respect to sales or consumption taxes?

The Chairman: I indicated to the witness that we didn't want to get into that. It is a never-ending situation at this time. You have to put up straw men and then knock them down.

Dr. Glossop: That is true.

The Chairman: We do not have all the facts yet.

Senator Perrault: I accept that, Mr. Chairman. But, there is a worry in that respect?

Dr. Glossop: Yes, there is a worry. I don't want to get into the sales tax debate, but I would like to state one principle.

Among the various taxation systems Canadian taxpayers are subject to, it is the income tax system that has been traditionally progressive in nature. Consumption taxes and property taxes are not progressive in nature; they are regressive in nature. Therefore, the concern that the Institute would have would be to see the balance in terms of governmental revenues being shifted so that more is derived from consumption taxes than from income taxes.

The Chairman: We have had some evidence that sales taxes which are looked upon by most people as regressive — can be structured with credits so that they do not have regressive effects.

That evidence was given to us by Dr. Judith Maxwell.

Senator Perrault: The traditional family formations are particularly vulnerable to sales taxes and consumption taxes. The beneficiaries are the misers who have already made their major purchases.

The Chairman: But, the regressive nature of such taxes can be offset by tax credits and so forth. In any event, given that we do not at this time know what is proposed, that subject is perhaps best left for another day.

Dr. Glossop: I agree with Dr. Maxwell that a sales tax credit can effectively offset the impact of a comprehensive sales tax for the most disadvantaged, for the lower income Canadians. As to whether or not it will fully offset is a matter of political choice, in terms of establishing the level of that credit.

One of my concerns is that it may not be possible to fully protect the families with moderate incomes, which I would classify between \$25,000 and \$40,000 a year in household income. They may not be fully protected by a sales tax credit. Again, that is up to the determination of the Finance Department and the Minister of Finance when he brings down that proposal.

Senator Roblin: How do you feel about the idea that these various kinds of support from government should be related to need? What ideas do you have on that? How progressive should it be? Where is the cut-off level?

[Traduction]

détailés de réforme de la taxe de vente ne soient rendus publics.

Avez-vous des suggestions précises à faire au sujet des taxes de vente ou à la consommation?

Le président: J'ai indiqué au témoin que nous ne voulions pas aborder cette question à ce moment-ci car autrement on n'en finirait plus. Nous serions obligés d'émettre des hypothèses et ensuite de les démolir.

M. Glossop: C'est vrai.

Le président: Nous ne possédons pas encore tous les faits.

Le sénateur Perrault: Je partage votre avis monsieur le président. Mais cette question soulève des inquiétudes.

M. Glossop: Oui. Je ne veux pas entrer dans le débat de la réforme de la taxe de vente, mais je voudrais énoncer un principe.

Parmi les divers régimes fiscaux auxquels les contribuables canadiens sont assujettis, c'est l'impôt sur le revenu qui a toujours été progressif. Les taxes à la consommation et les impôts fonciers ne sont pas des taxes progressives mais plutôt régressives. Par conséquent, l'Institut voudrait que le gros des recettes gouvernementales provienne des taxes à la consommation et non des impôts.

Le président: D'après certains renseignements, les taxes de vente—que la plupart des gens considèrent comme étant régressives—peuvent être combinées à des crédits pour éviter justement qu'elles soient régressives.

C'est M^{me} Judith Maxwell qui a fait cette proposition.

Le sénateur Perrault: C'est la famille traditionnelle qui est la plus touchée par les taxes de vente et à la consommation. Ce sont les grippe-sous qui ont déjà fait leurs importantes acquisitions qui en bénéficient.

Le président: Mais la nature regressive de ces taxes peut être compensée par des crédits d'impôt et d'autres mesures. De toute façon, il vaut mieux laisser tomber cette question étant donné que nous ne connaissons pas à ce moment-ci le contenu des propositions.

M. Glossop: Comme M^{me} Maxwell, je crois qu'un crédit remboursable au titre de la taxe de vente peut permettre de compenser les effets qu'une taxe de vente globale aurait sur les plus défavorisés, c'est-à-dire sur les Canadiens à faible revenu. Pour ce qui est de savoir si le crédit permettra de compenser pleinement ou non ces effets, tout dépend du niveau auquel il sera établi. C'est une décision politique.

Je crains qu'il ne soit peut-être pas possible de bien protéger les familles à revenu moyen; j'entends par là celles qui touchent entre 25 000 et 40 000 \$ par année. Le crédit d'impôt remboursable au titre de la taxe de vente ne les protégera peut-être pas complètement. Encore une fois, cela dépend de la décision que prendra le ministre des Finances lorsqu'il présentera cette proposition.

Le sénateur Roblin: Que pensez-vous de l'idée de lier ces différentes formes d'aide gouvernementale aux besoins? Que pensez-vous de cela? Dans quelle mesure cette aide devrait-elle être progressive? Où fixez-vous la limite?

[Text]

Dr. Glossop: Mr. Chairman, in our brief to you we did state that the taxation system should be consistent, coherent and progressive, and indeed benefits should be targeted to those most in need.

Our major concern, in reviewing the tax proposals, was not so much determining what relative proportion of governmental expenditures should go to poor families as opposed to not-so-poor families, or to wealthy families, but that those people assuming responsibility for children were not being disadvantaged relative to those in our society who are not assuming financial responsibility for children.

That seemed to us to be a cause for serious and great concern.

Senator Roblin: I take it, then, that you would not reject the "need" principle, in theory?

Dr. Glossop: No.

Senator Roblin: Coming back to your point about the prejudice against families as opposed to single people, I am curious to know — and I perhaps ought to know this — whether this is a consequence of this tax reform? Or is this something that you have seen in the tax system for some time?

Dr. Glossop: Traditionally the tax system acknowledged, better than it would after reform, the child care responsibilities of parents. The figures that we can provide, the source for which is the National Council of Welfare, point out that, at an income level of \$45,000 per year, which is the average income level for a family with two children in Canada, before tax reform the family with two children would have paid 88.2 per cent of the tax paid by a household without children at \$45,000 per year.

There was a 12-point differential, basically, acknowledging the child care responsibilities of the family assuming responsibility for children.

After tax reform, the family with the two children will pay 100.1 per cent of the taxes that would be paid by the family without children.

Senator Perrault: Terrible! Shame!

The Chairman: I should say to you, Dr. Glossop, that one of the recommendations we are considering would be to maintain family allowances on the same basis as they are now, but not tax them.

The effect of that would be to lower the income level, thus reducing the income level of those families on the lower end, making them subject, at an earlier stage, to the credit. That would partially offset what you have just said.

That is one of the recommendations we are considering. The only disability with it is that, at the high income level, it runs counter to converting an allowance to a credit. We are running some figures on the consequences of taking that approach.

[Traduction]

M. Glossop: Monsieur le président, nous avons dit dans notre mémoire que le régime fiscal devrait être uniforme, cohérent et progressif, et que les avantages fiscaux devraient être consentis à ceux qui en ont le plus besoin.

Lorsque nous avons examiné les propositions de réforme, nous cherchions avant tout non pas à déterminer la part relative des dépenses gouvernementales qui devraient être consacrées aux familles pauvres par rapport aux familles mieux nanties ou riches, mais plutôt à nous assurer que les personnes qui assument des responsabilités financières à l'égard d'enfants ne serait pas défavorisées par rapport à celles qui, dans notre société, n'ont pas ce genre de responsabilités.

Cette question constituait pour nous une véritable source de préoccupation.

Le sénateur Roblin: Donc, vous ne rejetez pas en théorie le principe d'axer l'aide sur les «besoins»?

M. Glossop: Non.

Le sénateur Roblin: Pour revenir à ce que vous avez dit au sujet des familles qui sont défavorisées par rapport aux personnes seules, je voudrais savoir—et je ne devrais peut-être pas avoir à le demander—s'il s'agit là d'une conséquence de la réforme fiscale? Ou s'agit-il d'une situation qui existe déjà depuis quelque temps dans le régime fiscal?

M. Glossop: Le régime fiscal a toujours tenu compte, et encore mieux qu'il ne le fera après la réforme, des responsabilités des parents à l'égard de leurs enfants. Les chiffres que nous avançons, et qui ont été compilés par le Conseil national du bien-être social, démontrent que, avec un revenu de 45 000 \$ par année, qui est le revenu moyen pour une famille de deux enfants au Canada, cette même famille, avant la réforme fiscale, aurait payé 88,2 p. 100 des impôts payés par une famille sans enfant qui gagnait le même revenu.

Il y avait donc, en gros, un écart de 12 points qui reflétait les responsabilités financières additionnelles des familles qui élèvent des enfants.

Après la réforme fiscale, une famille avec deux enfants paiera 100.1 p. 100 des impôts qui seront payés par une famille sans enfants.

Le sénateur Perrault: C'est terrible! Quelle honte!

Le président: Je devrais vous dire, M. Glossop, que nous envisageons de recommander, entre autres, que les allocations familiales soient maintenues au niveau actuel, mais sans être imposables.

Cette mesure aurait pour effet de diminuer le niveau de revenu et donc de réduire le revenu imposable des familles au bas de l'échelle, leur permettant ainsi de se prévaloir plus tôt du crédit. Cette mesure permettrait de compenser en partie les effets que vous venez de mentionner.

C'est une des recommandations que nous envisageons. Toutefois, elle présente un inconvénient : elle ne permet pas, en ce qui concerne les familles à revenu élevé, de respecter le principe qui sous-tend la conversion des déductions en crédits. Nous sommes en train de compiler des données pour évaluer les conséquences de cette approche.

[Text]

Do you think that such a recommendation would have the support of your organization?

Dr. Glossop: I would want to study the proposal. It is a little complex.

Senator Roblin: We would want to study it, too, because this really has not been decided by the Committee.

Dr. Glossop: If I heard you correctly, you said that the current family allowance is not taxed. The current family allowance is taxed.

The Chairman: Yes, but we would propose making it non-taxable.

Dr. Glossop: Because family allowances have traditionally been taxed, they have been progressive in terms of their overall distributional impact; not radically progressive, but they have at least not been regressive. They have not advantaged the well-to-do.

The overall expenditure on family allowances is \$2.25 billion, and the net expenditure is \$1.81 billion, which shows the proportion that is taxed back from those who are not in the "need" category.

I would want to study the recommendation in detail before I passed any kind of judgment on it. It is interesting. I understand the principle that you are trying to work from.

Senator Roblin: You told us that the credit of \$65 was arrived at using a conversion rate of 9 per cent, not the 17 per cent that was used for most of the tax credits that have been calculated.

What happened there? I am not aware of how they got to that. Getting it back to 17 per cent might help your general situation as much as anything else.

Dr. Glossop: Getting it back to 17 per cent would be a major success from our point of view. My best understanding of why it was established at 9 per cent, as opposed to 17 per cent, as were other exemptions, is that it was consistent with the Budget of May 1985, at which point the Minister of Finance decided that he would be reducing the net value of the family allowance. Consequently, the 9 per cent is consistent with where the value of family allowances would have been in 1991 by virtue of the May 1985 Budget.

So, it is a way of making the budget and the tax proposals consistent one with the other, as well as the long-term financial projections that were in the May 1985 Budget.

It was not that there was any change in the mind of the Minister of Finance. This was a process that had been set in motion some time ago to reduce the value of the family allowance.

Senator Roblin: For simple-minded men like me, it would have been an advantage to stick to the 17 per cent and give everyone the same break with respect to tax credits.

I am not sure what that would cost, but that is something that I personally would be interested in looking into.

[Traduction]

Croyez-vous que votre organisme appuierait ce genre de recommandation?

M. Glossop: Il faudrait que j'étudie la proposition car elle est un peu compliquée.

Le sénateur Roblin: Nous voudrions aussi l'étudier parce que le Comité ne s'est pas encore prononcé là-dessus.

M. Glossop: Si j'ai bien compris, vous dites que les allocations familiales actuelles ne sont pas imposables. Or, elles le sont.

Le président: Oui, mais nous proposerions de les rendre non imposables.

M. Glossop: Comme les allocations familiales ont toujours été imposées, elles sont progressives sur le plan de leur effet de distribution global. Elles ne sont pas extrêmement progressives mais, au moins, elles ne sont pas régressives. Elles ne favorisent pas les mieux nantis.

Les dépenses totales effectuées au titre des allocations familiales s'élèvent à 2,25 milliards de dollars alors que les dépenses nettes sont de 1,81 milliard de dollars; cela montre la proportion qui est récupérée sous forme d'impôt auprès des personnes qui ne font pas partie de la catégorie des «nécessiteux».

Je voudrais étudier la recommandation à fond avant de me prononcer là-dessus. C'est une recommandation intéressante. Je comprends le principe dont elle s'inspire.

Le sénateur Roblin: Vous avez dit que le crédit de 65 \$ avait été calculé au moyen d'un taux de conversion de 9 p. 100 et non pas du taux de 17 p. 100 qui avait servi de base au calcul de la plupart des crédits d'impôt.

Qu'est-ce qui s'est passé? Je ne sais pas comment ils sont arrivés à ce chiffre. Si le taux était ramené à 17 p. 100, cela nous aiderait peut-être tout autant que n'importe quelle autre mesure.

M. Glossop: Si on pouvait le ramener à 17 p. 100, ce serait une grande victoire à notre point de vue. D'après ce que je crois comprendre, la décision de fixer le taux de conversion à 9 p. 100 plutôt qu'à 17 p. 100, comme cela a été le cas avec d'autres exemptions, a été prise conformément aux mesures proposées dans le budget de mai 1985, lorsque le ministre des Finances a décidé de réduire la valeur nette des allocations familiales. Par conséquent, le taux de 9 p. 100 est conforme à la valeur que les allocations familiales auraient eues en 1991 en vertu du budget de mai 1985.

Cette mesure visait donc à rendre compatibles le budget, les propositions de réforme fiscale et les prévisions budgétaires à long terme annoncées dans le budget de mai 1985.

Ce n'est pas que le ministre des Finances ait changé d'idée. Le processus avait été mis en marche il y a quelque temps déjà pour réduire la valeur des allocations familiales.

Le sénateur Roblin: Pour les gens simples comme moi, il aurait été avantageux de s'en tenir au taux de 17 p. 100 et d'accorder les mêmes crédits d'impôt à tout le monde.

Je ne sais pas ce que cela coûterait, mais c'est une question qui, personnellement, m'intéresse beaucoup.

[Text]

The Chairman: As I said, we are struggling with this area. Unfortunately, we are struggling with a lot of things.

We appreciate very much your assistance in this matter. All of us are concerned about the impact of tax reform on lower-income people, and particularly those with families.

At the same time, given the need to keep the deficit under control, we recognize that the government does not have all the leeway that it would like to have in dealing with some of the problems that you have addressed.

We will continue to study your material with our staff. We appreciate very much the assistance you have provided to us.

Dr. Glossop: We appreciate very much the opportunity of appearing before you. Thank you.

The Chairman: Next we have before us the representatives of the Canadian Institute of Public Real Estate Companies, the spokesman for whom will be Mr. Donald King, who has just recently become the head of that organization. I congratulate him on that.

I will ask you to first introduce your colleagues, Mr. King, and then proceed to your opening remarks.

Mr. Donald King, President, CIPREC, President and CEO, Marathon Realty Company Limited: Thank you, Mr. Chairman. As you indicated, my name is Donald King. In addition to being the President of CIPREC, I am also President and Chief Executive Officer of Marathon Realty Company Limited.

On my immediate left is Mr. Ross Cullingworth, who is President and CEO of Coscan, which is a company primarily involved in the residential element of the real estate industry.

On my immediate right is a Ron Daniel, the full-time Executive Director of CIPREC.

To my far right is Mr. Bill Anderson, who is here to keep us all straight on the technicalities of income tax and matters such as that. Mr. Anderson is a tax partner with Peat Marwick Mitchell.

Mr. Chairman, with your indulgence, I shall first provide the committee with a little background about CIPREC, following which I shall set out our basic position on tax reform and where we are at.

I believe that members of the committee did receive a written report from CIPREC. I shall then take five or ten minutes to go into a little more detail about the points raised in that brief, following which we would be happy to respond to any questions.

First of all, CIPREC, as the name indicates, is made up of Canadian public real estate companies. The "public" is worthy of note. It refers to those companies in the real estate field in Canada that are publicly traded. Member companies have an asset base of at least \$100 million.

[Traduction]

Le président: Comme je l'ai déjà dit, cette question nous donne beaucoup de fil à retordre, comme, malheureusement, de nombreuses autres.

Nous vous sommes très reconnaissants de l'aide que vous nous apportez dans ce domaine. Nous éprouvons tous des inquiétudes au sujet de l'impact que la réforme fiscale aura sur les personnes à faible revenu, et notamment sur les familles.

Par ailleurs, vu la nécessité de réduire le déficit, nous nous rendons compte que le gouvernement n'a pas la marge de manœuvre qu'il aimerait avoir pour régler certains des problèmes que vous avez soulevés.

Nous continuerons d'examiner vos documents avec notre personnel. Nous vous remercions de votre collaboration.

M. Glossop: Nous sommes heureux d'avoir eu l'occasion de comparaître devant vous. Merci.

Le président: Nous accueillons maintenant les représentants de l'Institut canadien des compagnies immobilières publiques (ICCIP), dont le porte-parole est M. Donald King, qui vient tout juste d'être nommé à la tête de l'organisme. Je le félicite.

Monsieur King, je vous demanderais d'abord de nous présenter vos collègues et ensuite de faire votre déclaration préliminaire.

M. Donald King, président, ICCIP, président-directeur général, Société immobilière Marathon Limitée: Merci, monsieur le président. Comme vous l'avez indiqué, je m'appelle Donald King. En plus d'être président de l'ICCIP, je suis également le président-directeur général de la Société immobilière Marathon Limitée.

À ma gauche se trouve M. Ross Cullingworth, qui est le président-directeur général de Coscan, société qui s'occupe avant tout de l'aspect résidentiel du secteur immobilier.

À ma droite se trouve Ron Daniel, directeur général à plein temps de l'Institut.

À sa droite se trouve M. Bill Anderson, qui est ici pour nous renseigner sur les aspects techniques des questions fiscales et autres sujets connexes. M. Anderson est un fiscaliste associé de la firme Peat Marwick Mitchell.

Monsieur le président, je voudrais d'abord donner au Comité un bref historique de l'Institut canadien des compagnies immobilières publiques. Je vous exposerai par la suite notre position sur la réforme fiscale.

Je crois que les membres du Comité ont reçu un mémoire de l'Institut. Je prendrai donc cinq ou dix minutes pour vous expliquer de façon plus détaillée les points soulevés dans le mémoire, après quoi nous serons heureux de répondre à vos questions.

D'abord, l'Institut canadien des compagnies immobilières publiques, comme le nom l'indique, est formé de sociétés immobilières publiques canadiennes. Le mot «publique» mérite d'être relevé. Il signifie qu'il s'agit de sociétés ouvertes qui œuvrent dans le secteur immobilier canadien. Les sociétés membres doivent avoir un actif d'au moins 100 millions de dollars.

[Text]

The Chairman: You cannot belong to your "club" unless you have \$100 million in assets?

Mr. King: That is the test, yes.

CIPREC members, therefore, include most of Canada's large real estate developers, and we are involved in generally all aspects of real estate activities.

The Chairman: How many members do you have?

Mr. King: We have in excess of forty now. The total monetary value of assets held by those forty members currently exceeds \$50 billion. All of the big players in the Canadian real estate industry are represented in CIPREC, and we are here to speak on behalf of those players.

As some indication of what CIPREC represents in the real estate field in Canada, if one were to aggregate the holdings of our members, they would amount to something over 350 million square feet of retail, commercial and industrial space.

In the management and operation of our facilities, we have a direct employment across our membership of about 14,000 people.

New development is in the order of about \$4 billion in 1987, and increasing. That represents about 50 per cent of total new development activity of all kinds across Canada.

Our members would be producing for leasing, for selling, about 50 per cent of the total in any one year.

In terms of job creation, it is estimated that somewhere on the order of 130,000, plus or minus, person-years of work, direct and indirect, are associated with members of our industry, with incomes from that amounting to some \$4 billion.

So, by whatever measure, we are a fairly important element in the economy of Canada, and are, therefore, most interested in matters relating to taxation.

We have been part of this process since the early days, and we are most grateful to be here today. We were part of the process before the white paper was issued by the Minister in June of this year. We have appeared before the Committee of the House of Commons, whose report we now have. We continue to be a part of the process. Even though we do not always get our way at sessions such as this, we are proud to be a part of the process.

What is our basic position on tax reform? In order that we can all speak to the same issues, our submission to this committee, and my comments today, unless otherwise noted, will be in relation to the white paper of June.

While we obviously have received, and are aware of, the comments contained in the report of the committee of the House of Commons, the main points that we are raising with you today will be in respect of the white paper as published in June.

[Traduction]

Le président: On ne peut faire partie de votre «club» que si l'on a un actif de 100 millions?

M. King: C'est exact.

Par conséquent, les membres de l'ICCIP comprennent la plupart des importants promoteurs immobiliers du Canada, et nous participons en général à tous les aspects des activités immobilières.

Le président: Combien de membres comptez-vous?

M. King: Nous en avons maintenant plus de quarante. La valeur totale de l'actif détenu par ces quarante membres dépasse actuellement 50 milliards de dollars. Tous les grands acteurs du secteur immobilier du Canada sont présentés au sein de l'ICCIP, et nous sommes ici pour nous en faire les porte-parole.

Pour vous donner une idée de ce que l'ICCIP représente dans le secteur immobilier au Canada, si l'on réunissait les locaux de vente au détail, et les locaux commerciaux et industriels détenus par nos membres, ils totaliseraient plus de 350 millions de pieds carrés.

Par ailleurs, nos membres emploient directement environ 14 000 personnes dans la gestion et le fonctionnement de nos installations.

Les nouveaux projets immobiliers représentent environ 4 milliards de dollars en 1987, et leur nombre augmente. Cela représente environ 50 p. 100 de toutes les nouveaux projets immobiliers de tous genres qui sont lancés au Canada.

Nos membres s'occupent d'environ 50 p. 100 de toutes les activités de location ou de vente de biens immobiliers au cours d'une année.

Pour ce qui est de la création d'emplois, nous estimons que quelque 130 000 années-personnes sont directement ou indirectement associées aux membres de notre secteur, et les revenus qui en proviennent s'élèvent à environ 4 milliards de dollars.

Nous constituons donc à tous points de vue un élément assez important de l'économie canadienne, de sorte que nous nous intéressons au plus haut point aux questions touchant l'impôt.

Nous avons participé à ce processus de réforme depuis le début, et nous vous sommes très reconnaissants de nous avoir autorisés à comparaître devant vous aujourd'hui. Nous avons participé au processus avant le dépôt du Livre blanc par le Ministre en juin dernier. Nous avons comparu devant le Comité de la Chambre des communes, dont nous avons maintenant le rapport. Nous continuons à participer au processus et même si nos vues ne sont pas toujours accueillies favorablement à l'occasion de séances comme celle-ci, nous sommes fiers d'y participer.

Quelle est notre position fondamentale à l'égard de la réforme fiscale? Afin que nous puissions tous traiter des mêmes questions, à moins d'indication contraire, le mémoire que nous avons présenté au Comité, et mes observations d'aujourd'hui, porteront sur le Livre blanc déposé en juin.

Nous avons bien sûr pris connaissance des observations figurant dans le rapport du Comité de la Chambre des communes, mais les principaux points que nous soulèverons aujourd'hui portent sur le Livre blanc publié en juin.

[Text]

We substantially agree with the white paper on tax reform. We believe that the new rules, whatever they may be, should have all taxpayers playing on a level playing field. We do not believe in retroactivity, and where any retroactivity is proposed, we would disagree.

As I have indicated, to some extent some of those issues have recently been addressed by the Blenkarn Report, and we will come back to that later in this presentation.

With your permission, Mr. Chairman, I should like to refer the committee to our letter of September 15, addressed to you as Chairman of the committee.

I believe all members have a copy of this letter.

The Chairman: That is correct.

Mr. King: We can perhaps take a little time to go through, in a little more detail, the points made in that letter. The submission we have made to this committee is substantially the same, in all material respects, as the submission we made to the committee of the House of Commons.

As I indicated at the outset, we endorse the basic thrust of the white paper. On page 2 we speak to some degree, and at some length, to the question of MURBs. We accept the view that it may be appropriate to dispense with the Multiple Use Residential proposals. Where we differ with the white paper is that we do not believe that any changes that are to be implemented should be retroactive in their application.

These investments were made in the light of the rules that prevailed at the time the actual investment was made. In many instances, the investors have suffered cash losses on those investments, and we believe will continue to do so to some significant degree, particularly in respect of properties in Western Canada.

We do not believe that there should be changes, as proposed in the white paper, that would in fact add to that problem.

One of the major concerns for our industry is the proposal contained in the white paper relating to land carrying costs. We state in our letter that we are "most concerned with the measures requiring that certain carrying costs incurred with respect to vacant land be capitalized".

What we are concerned with is that the proposals would not allow a current deduction for cash expenditures that the members of our industry are required to make in order to carry vacant land.

The Chairman: Such as . . . ?

Mr. King: Interest and property taxes, and the like; particularly interest.

It is appropriate to draw a distinction between land which will ultimately have the characteristic of a capital asset — land on which an office building will be constructed once all necessary approvals have been received — and inventory land,

[Traduction]

Nous souscrivons en substance au Livre blanc sur la réforme fiscale, estimant que les nouvelles règles, quelles qu'elles puissent être, doivent être équitables pour tous les contribuables. Nous ne croyons pas à la rétroactivité, et nous nous y opposons lorsqu'on la propose.

Comme je l'ai indiqué, quelques-unes de ces questions ont récemment été traitées dans une certaine mesure, dans le rapport Blenkarn, et nous y reviendrons plus tard au cours de cet exposé.

Avec votre permission, monsieur le président, je voudrais renvoyer le Comité à notre lettre du 15 septembre, qui vous a été adressée en votre qualité de président du Comité.

Je crois que tous les membres ont une copie de cette lettre entre les mains.

Le président: C'est exact.

M. King: Nous pourrions peut-être prendre quelques minutes pour examiner de façon un peu plus détaillée les points qui y sont soulevés. Le mémoire que nous avons présenté au Comité est analogue à celui que nous avons soumis au Comité de la Chambre des communes sur tous les points essentiels.

Comme je l'ai dit au début, nous souscrivons à l'orientation fondamentale du Livre blanc. À la page 2, nous traitons assez longuement de la question des IRLM. Nous admettons qu'il convient peut-être de supprimer les avantages concernant les immeubles résidentiels à logements multiples. En revanche, contrairement à ce qui est énoncé dans le Livre blanc, nous ne croyons pas que les changements éventuellement mis en œuvre doivent avoir un effet rétroactif.

Les investissements ont été effectués sur la base des règles en vigueur à l'époque. Dans bien des cas, les investisseurs ont subi des pertes monétaires sur ces investissements, et nous croyons qu'ils continueront d'enregistrer des pertes assez importantes, notamment en ce qui a trait aux IRLM se trouvant dans l'Ouest du Canada.

À notre avis, on ne devrait pas apporter des changements, tels que ceux proposés dans le Livre blanc, qui auraient pour effet d'aggraver ce problème.

Parmi les propositions de réforme qui inquiètent grandement les promoteurs immobiliers, il y a entre autres celle qui concerne les frais de financement de terrains. Nous indiquons dans notre lettre que nous sommes préoccupés au plus haut point par les mesures exigeant que certains frais financiers encourus à l'égard de terrains vacants soient capitalisés.

En effet, les propositions ne permettraient pas de déduire pendant l'année les dépenses que les membres de notre secteur sont tenus d'engager pour financer des terrains vacants.

Le président: Comme . . . ?

M. King: Les intérêts et les impôts fonciers, par exemple, mais surtout les intérêts.

Il convient d'établir une distinction entre les terrains destinés à avoir un jour les caractéristiques d'un bien immobilisé — des terrains sur lesquels on construira un immeuble à bureaux une fois les approbations nécessaires obtenues — et des terrains

[Text]

housing land, the type of land in which a company such as Coscan would be involved.

The main point we wish to make in this area is contained in the second paragraph of our letter, mid-way down. It is the sentence that reads, and I quote:

The requirement that carrying costs of such land be capitalized during this period is clearly inappropriate since the development will be held for long-term lease and the costs associated will only be allowed as a deduction when the property is ultimately sold, if ever.

This is for capital land. The important point is the "if ever". We would hope that the costs of holding property during the period up to development would in fact be deductible as incurred.

The Chairman: That is the present system?

Mr. King: That is the present system, yes. The white paper proposal would deny that to us. In fact, there is an alternative to it. We are suggesting that if such a proposal is in fact not appropriate, for whatever good reason, that at least the interest costs associated with such land form part of the overall cost of the building ultimately constructed on that land, thus allowing their recovery through the capital cost allowance process.

If they form part of the land costs only, there is no deduction until some distant point in the future when the whole project is sold.

The Chairman: So, you would make the costs attributable to the land and immediately convert those to costs on the building itself.

Mr. King: We would accept that position in the final analysis, but we would hope that the costs would in fact continue to be deductible as they now are.

The Chairman: Do you know offhand how much is involved in this?

Mr. William Anderson, Tax Partner, Peat Marwick Limited: Unfortunately, in the white paper proposals, this item was lumped in with the capitalizing of all construction costs, in a number that starts at \$10 million and goes to about \$70 million. We are not aware of what the specific breakdown of that is, unfortunately.

The Chairman: So, you do not have any idea what would be involved in terms of your back-up position, which is to convert these costs to building costs, thus permitting capital cost allowance.

Mr. Anderson: We do not have any specific numbers on that, no.

The Chairman: That is our difficulty. While your suggestion may be a good one, we have no way of judging what kind of money we are dealing with. I can understand your concern. You have to hold the land in inventory and there are costs associated with that. It is a capital asset. But, it is very dif-

[Traduction]

d'inventaire, des terrains de logement, c'est-à-dire le genre de terrains dont s'occupe une société comme Coscan.

Notre argument principal est énoncé vers le milieu du deuxième paragraphe de notre lettre portant sur cette question où nous affirmons qu'il est tout à fait inacceptable d'exiger que les frais de financement d'un terrain soient capitalisés au cours de cette période, puisque le projet immobilier sera détenu pour être loué à long terme et que les frais ne pourront être déduits que si le bien immobilier est un jour vendu.

Le mot «si» est très important. D'après nous, les frais financiers encourus pendant la période précédant la construction de projets immobiliers devraient être déductibles à mesure qu'ils sont engagés.

Le président: C'est ce que prévoit le régime actuel?

M. King: C'est exact, mais la proposition contenue dans le Livre blanc nous priverait de cette déduction. En fait, il y a une solution de rechange à cela. S'il était impossible, pour une raison ou une autre, de maintenir le régime actuel, nous proposons qu'à tout le moins les intérêts associés au terrain soient inclus dans le coût global de l'immeuble qui sera construit, ce qui permettrait de les recouvrer au moyen de la déduction pour amortissement.

Si les intérêts ne sont compris que dans les coûts du terrain, ils ne pourront être déduits que beaucoup plus tard, quand tout le projet immobilier sera vendu.

Le président: Ainsi, les frais seraient imputés au terrain, puis immédiatement convertis en frais afférents à l'immeuble lui-même.

M. King: En dernière analyse, nous accepterions cette position, mais nous préférierions que les frais continuent d'être déductibles, comme ils le sont actuellement.

Le président: Avez-vous une idée des sommes en cause?

M. William Anderson, associé en fiscalité, Peat Marwick Limited: Malheureusement, dans les propositions du Livre blanc, ce poste est englobé dans la capitalisation de tous les coûts de construction, dont le chiffre va de 10 millions à environ 70 millions de dollars. Nous n'en connaissons malheureusement pas la ventilation précise.

Le président: Ainsi, vous n'avez aucune idée de ce que coûterait votre solution de rechange, qui consiste à convertir ces frais en coûts de construction, ce qui permettrait un amortissement fiscal.

M. Anderson: Non, nous n'avons aucun chiffre précis à ce sujet.

Le président: C'est là notre problème. Votre suggestion est peut-être bonne, mais nous n'avons aucun moyen de savoir quel montant cela représente. Je comprends votre point de vue. Vous êtes obligés de détenir les terrains en inventaire, ce qui entraîne des frais. Il s'agit d'un bien immobilisé. Mais il nous

[Text]

difficult for us to deal with that without knowing what the consequences are.

Senator Roblin: Is there a difference in treatment as between tax accounting and the accounting treatment for balance sheet purposes, with respect to these carrying costs?

Mr. King: There is no overall consistency within the industry, but certainly there is a difference. There are certain senior members of the real estate industry which in fact, for accounting purposes, will write off such carrying costs against current income.

To that extent, their reported income, for tax purposes, would be less if in fact the proposal contained in the white paper were implemented.

Senator Roblin: Do any companies capitalize these expenses?

Mr. King: Some companies will capitalize them. We have not polled our members, but certainly I am aware of at least three senior members of our industry which write them off on a current basis.

Mr. Anderson: It is the one area in the real estate industry where Generally Accepted Accounting Principles have not given a specific guideline. In this area, they give a choice.

The U.S. Generally Accepted Accounting Principles say that one must expense the interest on a current basis; but in Canada we say it is up to the company to make a choice as between writing it off and capitalizing it.

Senator Roblin: Some do and some do not.

Mr. King: Yes.

The Chairman: At page 67 of the white paper, we see a reference to the capitalization of real estate interest expenses and soft costs.

What are "soft costs"?

Mr. King: Soft costs are non-hard, non-construction costs. Soft costs would include consulting, studying, holding, leasing. Those types of expenditures are included within the definition of "soft".

The Chairman: Would taxes be included in soft costs?

Mr. King: Real estate taxes, yes.

The Chairman: I am trying to get the number for interest alone, and you tell me you cannot give it to me.

Mr. Anderson: Let me make one brief point on the distinction.

The Chairman: Looking at these figures, this obviously includes a lot of money.

Mr. Anderson: Yes. What normally falls into the category of "soft costs" are the costs incurred at the outset of construction. The examples that were given are appropriate. We are really dealing with carrying costs on vacant land, which are the interest and realty taxes primarily, up to the point that you start to commence construction, and the "soft costs" would include all costs incurred after that point.

[Traduction]

est très difficile d'envisager une solution sans en connaître les conséquences.

Le sénateur Roblin: Traite-t-on ces frais de financement différemment dans la comptabilité de l'impôt et dans la comptabilité aux fins de l'établissement du bilan?

M. King: Il n'y a pas uniformité générale au sein de notre secteur d'activité, mais il y a certainement une différence. Certains membres principaux du secteur immobilier déduisent ces frais de financement de leur revenu courant à des fins de comptabilité.

Dans cette mesure, leur revenu déclaré aux fins de l'impôt serait moindre si la proposition contenue dans le Livre blanc était mise en œuvre.

Le sénateur Roblin: Y a-t-il des sociétés qui capitalisent ces dépenses?

M. King: Certaines sociétés le font. Nous n'avons pas effectué de sondage auprès de nos membres, mais je sais qu'au moins trois membres principaux de notre secteur les imputent à l'exercice au coût actuel.

M. Anderson: Dans les principes comptables généralement reconnus, on ne donne pas de lignes directrices précises à propos de cet aspect du secteur immobilier. On laisse un choix.

D'après les principes comptables généralement reconnus aux États-Unis, il faut imputer les intérêts à l'exercice au coût actuel, mais au Canada, une société peut soit imputer les intérêts à l'exercice, soit les capitaliser.

Le sénateur Roblin: Certaines le font, d'autres non.

M. King: C'est exact.

Le président: À la page 72 du Livre blanc, on parle de la capitalisation des intérêts et frais accessoires dans l'immobilier.

En quoi consistent les «frais accessoires»?

M. King: Ce sont les frais autres que les dépenses de construction. Ils comprennent les honoraires professionnels, le coût des études, les frais de détention et les frais de crédit-bail. Les dépenses de ce genre appartiennent à la catégorie des «frais accessoires».

Le président: Les impôt seraient-ils compris dans les frais accessoires?

M. King: Les impôt fonciers, oui.

Le président: J'essaie de connaître le montant des intérêts seuls, mais vous me dites que vous ne pouvez me le fournir.

M. Anderson: Permettez-moi de faire une brève remarque au sujet de la distinction à faire ici.

Le président: À en juger par ces chiffres, il s'agit manifestement de grosses sommes.

M. Anderson: Oui. Les frais engagés au début de la construction font normalement partie de la catégorie des «frais accessoires». Les exemples qu'on a donnés sont appropriés. Or, nous parlons en fait des frais de financement de terrains vacants, qui comprennent essentiellement les intérêts et les impôts fonciers, jusqu'au moment où les travaux de construc-

[Text]

We have seen examples where, just looking at the carrying costs on vacant land, it has been 5 to 10 per cent of all of the costs relating to soft costs during construction of a building.

The Chairman: Are you telling me that, under the designation "real estate interest expenses", soft costs do not include taxes?

It does not say anything about taxes here.

Mr. Anderson: No. It is confusing. The realty taxes are a part of the carrying costs of vacant land up to construction, becoming a part of soft costs after construction is commenced.

The Chairman: But in this, they are not taken into account until they become part of construction. Is that correct? I am looking at page 67 of the white paper.

Mr. L. Ross Cullingworth, President and Chief Executive Officer, Coscan Development Corporation: We are proposing that the interest costs associated with the land prior to the point when development starts would continue to be available to be written off. We accept that once development starts, the soft costs that occur then should be capitalized, and we are suggesting that they be capitalized to the building component.

That is what our proposal actually says.

The Chairman: Capitalized as a building component, rather than the capitalized cost of land.

Mr. Cullingworth: That is correct. That would at least provide us the facility to depreciate it over a period of time.

The Chairman: If we are going to do anything with this, we have to have some concept of the numbers involved. If you do not have the information now, perhaps you could give it to us at a later date.

Mr. King: We will be happy to do that.

Mr. Anderson: We can give you some broad outline.

The Chairman: I would ask you to bear in mind the target date for our report, which is December 2 next.

Senator Roblin: On the same point, is there any possibility of your providing us with some idea of the cost of acceding to your request in respect of the retroactive effect on MURBs?

Perhaps that is asking for the moon.

Do you have any idea as to what the impact of that might be?

Mr. King: I certainly do not, sir, and I doubt very much that that is readily accessible.

Mr. Cullingworth: We would have no access to the information that would give us that. The information of National Revenue would be the best information in that regard.

The Chairman: Your main point there is that, because of the changes in the value of real estate, particularly in Western Canada, some of these investments have attached loss posi-

[Traduction]

tion débutent, alors que les «frais accessoires» comprennent tous les frais engagés par la suite.

Si l'on ne regarde que les frais de financement de terrains vacants, nous avons vu des exemples où ces frais accessoires pendant la construction d'un immeuble.

Le président: Voulez-vous dire que, sous la rubrique «intérêts, immobilier», les frais accessoires ne comprennent pas les impôts?

On ne dit rien des impôts ici.

M. Anderson: Non. Cela prête à confusion. Les impôts fonciers font partie des frais de financement de terrains vacants jusqu'au moment de la construction des immeubles et font partie des frais accessoires une fois la construction commencée.

Le président: Mais ici, on n'en tient compte qu'une fois qu'ils font partie de la construction. Est-ce exact? Je parle de la page 72 du Livre blanc.

M. L. Ross Cullingworth, président-directeur général, Corporation de développement Coscan: Nous proposons qu'on puisse continuer d'imputer à l'exercice les frais d'intérêt engagés à l'égard du terrain avant que la construction ne débute. Nous admettons qu'une fois que les travaux commencent, les frais accessoires alors engagés doivent être capitalisés, et nous proposons qu'ils soient inclus dans les coûts de l'immeuble.

C'est ce que nous proposons en fait.

Le président: Vous proposez qu'ils soient inclus dans les coûts de l'immeuble et non dans ceux du terrain.

M. Cullingworth: C'est exact. Cela nous permettrait au moins de les amortir sur une certaine période.

La président: Nous ne pouvons rien décider à ce sujet sans avoir une idée des montants en cause. Si vous n'avez pas ces informations maintenant, vous pourriez peut-être nous les fournir à une date ultérieure.

M. King: Avec plaisir.

M. Anderson: Nous pouvons vous en donner une idée générale.

Le président: Je vous rappelle que notre rapport doit être déposé le 2 décembre prochain.

Le sénateur Roblin: À ce sujet, pourriez-vous nous donner aussi une idée de ce qu'il en coûterait pour accéder à votre demande en ce qui concerne l'effet rétroactif de la mesure proposée touchant les IRLM?

Je vous en demande peut-être trop.

Avez-vous une idée des répercussions que cela entraînerait?

M. King: Je n'en ai aucune, monsieur, et je doute fort qu'il soit facile de se procurer les données nécessaires à ces calculs.

M. Cullingworth: Nous n'avons pas accès aux renseignements nécessaires. Les meilleures données à ce sujet seraient celles de Revenu Canada.

Le président: Essentiellement, vous affirmez que, en raison des changements survenus dans la valeur des biens immobiliers, notamment dans l'Ouest du Canada, certains investis-

[Text]

tions, and the phasing-out of the tax consequences compounds the situation.

But that really is not a problem for you; that is a problem for the ultimate investor.

Mr. King: Except in respect of any guarantees that may have been given.

The Chairman: What do you mean by that?

Mr. King: When you sell to the ultimate investor, there are guaranteed returns. While it is an indirect problem for members of CIPREC, it nevertheless is a problem.

As one member of CIPREC eloquently put it, there is also the question of the reputations of the members of CIPREC which sold these units to those ultimate investors. That is a concern.

Before passing on to the next topic, let me draw your attention to the first sentence of the second paragraph on page 4, which reads as follows:

This issue is likely more prejudicial for non-CIPREC members who are small homebuilders since in certain cases, these contractors will now be required to pay income tax for years in which they do not "make money".

That is with respect to inventory land. Ours is a cashflow business. The larger companies, whom we represent, do have certain corporate alternatives in terms of financing and actually being able to obtain financing to carry these lands. If in fact tax is payable whilst land is being carried through those holding periods, the big boys of the industry will perhaps not be as badly hurt as some of the smaller homebuilders will be.

The Chairman: But, is it not a fact that the basic value of land is not a constant; it is accreting? It may be that that accretion of value offsets the costs, and something more.

Mr. King: It is a cashflow problem, though. Certainly today the financial institutions will have some difficulty in lending extra money to the small homebuilder to pay tax, notwithstanding, taking your point, that the land may have gone up in value.

Mr. Cullingworth: I can give you many examples, Mr. Chairman, of land that did not go up in value, and in fact which clearly went down in value — and that is not restricted to Alberta.

Coscan, for example, had land in Toronto in 1981 with a value of \$100 million to \$120 million, but by the time we actually brought it to the market, we were only able to recover a little more than \$60 million on aggregate. We lost money on individual pieces of property.

The Chairman: You should have held it until today.

Mr. Cullingworth: I concede that, had we held it until today, it might have been a different matter.

[Traduction]

seurs ont accusé des pertes, et que l'élimination progressive des avantages fiscaux aggrave la situation.

Cela ne présente pas vraiment un problème pour vous, mais bien pour l'investisseur ultime.

M. King: Sauf en ce qui concerne les garanties qui peuvent avoir été données.

Le président: Que voulez-vous dire?

M. King: Quand on vend un bien à l'investisseur ultime, on lui donne des garanties de rendement. C'est peut-être un problème indirect pour les membres de l'ICCIP, mais c'est néanmoins un problème.

Comme un membre de l'ICCIP l'a dit avec éloquence, il faut également penser à la réputation des membres de l'ICCIP qui ont vendu ces immeubles aux investisseurs ultimes. C'est un aspect non négligeable.

Avant de passer au sujet suivant, permettez-moi d'attirer votre attention sur la première phrase du deuxième paragraphe de la page 4, ou nous disons :

Cette mesure nuit probablement davantage aux petits constructeurs d'habitation qui ne sont pas membres de l'ICCIP puisque dans certains cas ils seront désormais tenus de payer de l'impôt sur le revenu pour des années pendant lesquelles ils ne «font pas d'argent».

On parle ici de terrains d'inventaire. Il faut des liquidités dans notre type d'activité. Les grandes sociétés, que nous représentons, peuvent envisager certaines solutions de financement et peuvent en fait obtenir un financement pour détenir ces terres. Si en fait l'impôt est payable pendant les périodes où les terres sont détenues, les grands du secteur ne subiront peut-être pas des conséquences aussi graves que les petits constructeurs.

Le président: Mais n'est-il pas vrai que la valeur de base des terrains n'est pas une donnée constante, qu'elle augmente? Il se peut que cette augmentation compense les coûts, au-delà.

M. King: Il y a toutefois un problème de liquidités. De nos jours, les institutions financières hésiteront certainement à prêter de l'argent supplémentaire à un petit constructeur pour qu'il paie ses impôts, bien que la valeur du terrain ait pu augmenter.

M. Cullingworth: Monsieur le président, je peux vous donner de nombreux exemples de terrains dont la valeur, au lieu d'augmenter, a en fait réellement baissé—et pas uniquement en Alberta.

Coscan, par exemple, détenait à Toronto, en 1981, des terrains d'une valeur de 100 à 120 millions de dollars, mais quand nous les avons mis sur le marché, nous n'avons pu recouvrer qu'un peu plus de 60 millions de dollars au total. Nous avons perdu de l'argent sur des parcelles de terrain.

Le président: Vous auriez dû les conserver jusqu'à maintenant.

M. Cullingworth: J'admets que, si nous avions conservé ces terrains jusqu'à aujourd'hui, les choses auraient peut-être été différentes.

[Text]

The Chairman: I cannot feel sorry for people who make business mistakes, because I have made them all of my life.

Mr. Cullingworth: That comes back to the cashflow problem. We needed to move the property to generate cash.

Mr. King: At page 5 of our letter, we refer to the next stage in the development process, that being the construction period and the costs incurred during that construction period.

That is somewhat technical. Without going into the full details of it, we in fact have conceded the principle, and we do agree with the white paper that, notwithstanding past practices and past advantages, the costs that are incurred whilst one is constructing a new development should form part of the capital cost of that development. We agree that such costs should not be capable of being written off in the year in which they are incurred, but rather should go into that capital cost pool, thus being eligible for capital cost allowance treatment in the future.

Having conceded the principle, we do have some problems with the white paper in terms of how that principle is to be implemented.

There are a couple of areas that, for equity and simplicity, we feel the department should clarify. For example, when the first tenants go into a new building, the building may not in fact be completed. It may not be completed for financial statement purposes; it may not be completed even for income tax purposes. Nevertheless, miscellaneous or incidental rentals from those initial tenants may be accruing to the landlord, and owner, and under the rules as they are now written, such miscellaneous and incidental revenue would in fact be taxable in the year in which it was received, without any opportunity for charging appropriate costs against that revenue in the same year.

We believe that this should, and can, be corrected without causing problems for the underlying principle of capitalization.

The Chairman: You believe it should be corrected in what way?

Mr. King: If the principle is that all costs associated with the construction and development of a property should be capitalized, we believe that during that period any incidental revenue received, rather than being taxable in the period in which it is received, should in fact be credited against the project and brought back into income over the effective life of the property.

Either that, or allow some portion of the costs which one would otherwise be required to be capitalized to be written off against that revenue.

The Chairman: Can the period involved be fairly lengthy?

Mr. King: It can be up to three years, for certain very large projects.

The Chairman: And it may be, for example, that in a market such as exists in Toronto, the first six floors may be occupied while construction of the rest of the building continues.

[Traduction]

Le président: Je n'éprouve aucune compassion pour les gens qui commettent des erreurs en affaires, car j'en ai moi-même commises toute ma vie.

M. Cullingworth: Cela me ramène au problème de liquidités. Nous devons vendre les terrains pour obtenir des liquidités.

M. King: À la page 5 de notre lettre, nous mentionnons l'étape suivante du processus, c'est-à-dire la période de construction et les frais engagés pendant cette période.

Cette question est un peu technique. Sans vouloir entrer dans les détails, nous acceptons le principe que—et nous sommes d'accord avec les auteurs du Livre blanc—nonobstant les pratiques et les avantages du passé, les frais engagés pendant la construction d'un nouveau projet immobilier devraient faire partie du coût d'immobilisation de ce projet. Nous convenons que l'on ne devrait pas pouvoir passer ces frais en charges dans l'année pendant laquelle ils ont été engagés, mais qu'ils devraient plutôt faire partie des coûts d'immobilisations, ce qui permettrait un amortissement fiscal.

Ayant accepté ce principe, nous ne sommes pas d'accord avec la façon dont les auteurs du Livre blanc proposent de l'appliquer.

Par souci d'équité et de simplicité, il y a quelques points que le Ministère devrait clarifier. Par exemple, lorsque les premiers locataires entrent dans un nouvel immeuble, ce dernier n'est peut-être pas encore terminé. Il n'est peut-être pas terminé aux fins des états financiers, voire aux fins de l'impôt sur le revenu. Néanmoins, le logeur et propriétaire peut toucher des loyers divers ou accessoires auprès de ces premiers locataires et, selon les règles actuelles, ces revenus seraient en fait imposables au cours de l'année pendant laquelle ils ont été touchés, sans qu'on puisse imputer les frais appropriés à ces revenus pendant la même année.

Nous croyons que cette situation doit et peut être corrigée sans nuire au principe sous-jacent de la capitalisation.

Le président: Que proposez-vous?

M. King: Si l'on part du principe que tous les frais associés à la construction et à la mise en valeur d'un bien immobilier doivent être capitalisés, nous estimons que, au lieu d'être imposables au cours de la période pendant laquelle ils ont été touchés, tous les revenus accessoires devraient en fait être crédités au projet et ajoutés au revenu pendant la durée de vie productive du bien.

Une autre solution serait de permettre de déduire de ces revenus une partie des frais qu'on serait autrement tenu de capitaliser.

Le président: Cette période peut-elle être assez longue?

M. King: Elle peut aller jusqu'à trois ans, pour certains très gros projets.

Le président: Et il pourrait arriver, par exemple, que sur un marché comme celui de Toronto, les six premiers étages soient occupés pendant que la construction du reste de l'immeuble se poursuit.

[Text]

Mr. King: Exactly. That kind of situation really does not create a significant problem in an overheated or a good market. It is something that everyone can live with in a good market. But I think the legislation should play for the bad times, as well as for the good times.

Senator Anderson: There is no allowance whatsoever made for that?

Mr. King: At this point, I do not believe so.

Senator Roblin: I am not sure that I understand the rationale for this, Mr. Chairman. The building may not be completed in all its aspects, but you are receiving rent for the use of part of it.

If the building were completed, there would be no argument about the fact that rent is income.

Why is it different when a building is only partially completed?

Mr. King: The white paper proposes that the holding cost, the principal element of which would be interest incurred on the debt during the construction, not be available as a current deduction. That is the white paper position today.

For example both interest and property taxes must be capitalized; you are denied a deduction for income tax purposes.

If the interest relates to the whole of the property, the whole of the construction that you have put in place, and you are receiving rentals for the first three floors, then the rules, as they are currently proposed, suggest that you would in fact bring into taxable income that year the rental income associated with those three floors, but you would not get any offsetting deduction of the proportionate amount of the interest that you have paid, or the proportionate amount of the real estate taxes that you have paid, or any of the operating costs.

Senator Roblin: But, if the project were completed as a unit, then you would have those deductions.

Mr. King: Yes. In that situation, there is absolutely no problem.

The Chairman: Do you think that was intended, or is that one of those unintended results of an otherwise good policy?

Mr. Anderson: We have discussed it with officials of the Department of Finance, and while they agree it is inequitable, they are not prepared to say they will change it. While they recognize the inequity, they have not said that they would be prepared to correct it.

Senator Anderson: You could, in theory, have three-quarters of a project rented for two or three years before you were able to utilize the interest and tax expenses.

Mr. Anderson: Potentially, yes; that is exactly right.

The Chairman: Is there a lot of money involved in this? For small projects, obviously, it is not a problem. It would be a meaningful amount of money only on projects of significant size.

[Traduction]

M. King: Exactement. Ce genre de situation ne présente pas réellement un grave problème sur un marché très dense ou bon. C'est une situation acceptable pour tout le monde sur un bon marché, mais je pense que la législation devrait tenir compte autant des mauvaises périodes que des bonnes.

Le sénateur Anderson: On ne prévoit aucune disposition à cet égard?

M. King: Pour le moment, je ne crois pas.

Le sénateur Roblin: Je ne suis pas certain de bien saisir le bien-fondé de cette proposition, monsieur le président. L'immeuble n'est peut-être pas complètement terminé, mais on touche un loyer pour la partie qui est utilisée.

Si l'immeuble était terminé, on ne contesterait pas le fait que le loyer constitue un revenu.

Pourquoi les choses sont-elles différentes quand un immeuble n'est qu'en partie terminé?

M. King: Dans le Livre blanc, on propose que les frais de détention, dont l'élément principal serait les intérêts courus sur la dette pendant la construction, ne puissent être déduits pendant l'année. C'est la proposition avancée actuellement dans le Livre blanc.

Par exemple, les intérêts et les impôts fonciers doivent être capitalisés; on ne peut les déduire aux fins de l'impôt sur le revenu.

Si les intérêts portent sur la totalité du bien immobilisé, c'est-à-dire sur tout l'immeuble que l'on a construit, et qu'on touche des loyers pour les trois premiers étages, selon les règles actuellement proposées, le revenu locatif associé à ces trois étages serait compris dans le revenu imposable cette année-là, mais on ne pourrait déduire le montant proportionnel des intérêts qu'on a versés, ou le montant proportionnel des impôts fonciers qu'on a acquittés, ou une partie des frais d'exploitation.

Le sénateur Roblin: Mais si le projet était terminé, vous auriez droit à ces déductions.

M. King: Oui. Dans ce cas-là, il n'y aurait absolument aucun problème.

Le président: Pensez-vous que cette conséquence était voulue ou s'agit-il du résultat involontaire d'une politique qui serait par ailleurs bonne?

M. Anderson: Nous en avons discuté avec des fonctionnaires du ministère des Finances; ils conviennent que cette situation est injuste, mais ils ne sont pas prêts à dire qu'ils vont y remédier. Bien qu'ils reconnaissent cette injustice, ils n'ont pas dit qu'ils seraient disposés à la corriger.

Le sénateur Anderson: En théorie, les trois quarts d'un projet immobilier pourraient être loués pendant deux ou trois ans avant que vous ne puissiez déduire les intérêts et les impôts fonciers.

M. Anderson: C'est possible, vous avez raison.

Le président: Cela représente-t-il beaucoup d'argent? Pour les petits projets, de toute évidence, cela ne présente pas de problème. Le montant ne serait considérable que pour des projets d'importance.

[Text]

Mr. King: I could not quantify in the aggregate, but I am certainly aware of one very large building in Toronto on which it could have a significant impact.

Mr. Cullingworth: To be fair, a \$10 million project can be a very significant part of the portfolio of a small developer.

If he has revenue on a \$10 million project and he is not permitted to write off any of the expenses, he could be subject to taxes and not have any source of income with which to pay them. It becomes a basic cashflow problem.

The Chairman: We have made a note of that and we will look into it.

Mr. King: Thank you. At page 6, we deal with the subject of capital cost allowances. We accept the principle, again on the level playing field basis, that if it is appropriate for all classes of property-owners that the CCA rate be reduced from 5 per cent to 4 per cent, so be it.

In our initial proposals to the Minister of State (Finance), in January, 1987, we made the point that we believe 5 per cent should continue to be the rate. But, going back to our basic premise, if we wish to get the system revenue-neutral and we wish to have tax reform, there have to be pluses and minuses, and on that basis we are prepared to concede the rate of 4 per cent.

Where we have some problem is in the fact that that rule may apply in a retroactive way. In the case of a significant commercial project, where you have worked out the economics and entered into long-term rental agreements on the expectation that the rules, as they were then written, would allow for a 5 per cent capital cost allowance, we would suggest that it would be more equitable that that particular project continue to be subject to a CCA rate of 5 per cent.

We accept that any new projects, any new expenditures, should go into the class at a 4 per cent rate.

I think there is a difference here, too, for the real estate industry, as opposed to the general Class 3, which is the building CCA category.

The real estate industry has been required, for a number of years now, to treat each commercial building that is of any significance as a separate class. There is no pooling for the real estate industry. If there were buildings on which capital cost allowance was claimable by general manufacturing industries, they would go into a pool.

I accept and acknowledge that it would be a little difficult to have one rule for old expenditures and one rule for new expenditures. But, for other reasons, in commercial real estate property, each separate building is in fact a class unto itself. It is so treated on the sale of that building, and we would suggest it might be more equitable if the 5 per cent rule continued, given that that was the rate that was in place when the economic decisions were taken.

The Chairman: Is it your point, Mr. King, that because each building of significance is treated as a separate class, that there is not an administrative difficulty?

[Traduction]

M. King: Je ne pourrais pas vous donner de chiffres globaux, mais je sais que pour un très gros immeuble de Toronto les répercussions seraient importantes.

M. Cullingworth: Un projet de 10 millions de dollars constitue vraisemblablement une partie très importante du portefeuille d'un petit promoteur.

S'il touche des revenus sur un projet de 10 millions de dollars, et ne peut passer en charges aucune de ses dépenses, il risque d'être obligé de payer des impôts et de n'avoir aucune source de revenu pour le faire. Il a donc un problème de liquidités.

Le président: Nous en avons pris bonne note et nous examinerons cette question.

M. King: Je vous remercie. À la page 6, nous traitons des amortissements fiscaux. Nous admettons le principe, encore une fois par souci d'équité, qu'il conviendrait que, pour toutes les catégories de propriétaires fonciers, le taux de la DPA soit ramené à 4 p. 100.

Dans les propositions initiales que nous avons soumises au ministre d'État aux Finances en janvier 1987, nous avons souligné que nous estimons que ce taux devrait demeurer à 5 p. 100. Mais, pour en revenir à notre hypothèse de base, si nous voulons procéder à une réforme fiscale neutre, il faut faire des concessions, et, compte tenu de cela, nous sommes disposés à accepter un taux de 4 p. 100.

Ce qui nous préoccupe, c'est que cette règle peut s'appliquer rétroactivement. Dans le cas d'un important projet commercial, pour lequel on a réglé les arrangements financiers et conclu des contrats de location à long terme en se fondant sur les règles alors en vigueur prévoyant un amortissement fiscal de 5 p. 100, nous sommes d'avis qu'il serait plus équitable que ce projet continue d'être assujéti à un taux d'amortissement fiscal de 5 p. 100.

Par contre, nous acceptons que de nouveaux projets, de nouvelles dépenses, soient assujéti à un taux de 4 p. 100.

Je pense qu'il y a également une distinction entre le secteur immobilier et la catégorie générale 3, qui est la catégorie de la DPA des immeubles.

Depuis déjà un certain nombre d'années, le secteur immobilier est tenu de considérer chaque immeuble commercial important comme une catégorie distincte. Il n'y a aucun groupement possible pour le secteur immobilier. S'il y avait des immeubles pour lesquels les secteurs généraux de la fabrication pouvaient réclamer une déduction pour amortissement, on les regrouperait.

Je reconnais qu'il serait un peu difficile d'avoir une règle pour les anciennes dépenses et une autre pour les nouvelles. Mais, pour d'autres raisons, dans le cas des biens immobiliers commerciaux, chaque immeuble constitue en fait une catégorie distincte. C'est ainsi qu'un immeuble est traité lorsqu'il est vendu; nous avançons qu'il serait peut-être plus équitable de maintenir un taux de 5 p. 100, étant donné que c'était le taux imposé lorsque les décisions financières ont été prises.

Le président: Soutenez-vous, monsieur King, que cela ne poserait aucune difficulté d'ordre administratif étant donné

[Text]

Mr. King: There would be no administrative difficulty from the perspective of the department in handling this disposition. The point that I am making is more a point of equity than a point of administrative ease. But, that would be the case.

The Chairman: We are trying to simplify the statute so that it is understood by senators, and not just by accountants such as yourself.

Mr. King: They are the main points relating specifically to our industry.

The Chairman: Could you give us your views on the anti-avoidance clause, and could you tell us, Mr. King, whether you have drafted one which you feel is more in keeping with proper business practices?

We are having difficulty with this anti-avoidance clause. Quite frankly, some of us do not understand what it means.

Mr. King: On page 7 of our submission, Mr. Chairman, we do take issue with the proposal in the white paper on the anti-avoidance measures.

Our position can be summed up in the last sentence of the first paragraph, where it states:

While we support the government's intention to eliminate blatant tax avoidance arrangements, the new provisions should also recognize the needs of taxpayers to have certainty in planning bona fide business transactions.

We feel that the "business purpose" test — the test that was highlighted in the white paper — is very cumbersome, probably will not work, and in all probability would overburden the tax compliance system.

The Chairman: There has to be some kind of anti-avoidance rule.

Mr. King: We accept that there should be an anti-avoidance rule.

The Chairman: Then, would you give us the draft that you have in mind?

Mr. Anderson: We do not have a specific clause with us, although I would say that our line of thinking is very consistent with what is in the Blenkarn Report. That report recommends that the words "business purpose test" be deleted. That is really the main difference between the proposal contained in the white paper and that which is contained in the Blenkarn Report.

We would agree with much of the background that the House committee gave in reaching its conclusion, in terms of the logic of letting the courts continue to interpret this type of situation, as they have done in the past. In the Blenkarn Report, they trace through some of the jurisprudence in the recent history, and provide indications of how the courts have developed an interpretation dealing with anti-avoidance. If allowed to continue, I should think that that approach would

[Traduction]

que chaque immeuble important est traité comme une catégorie distincte?

M. King: En effet, cela ne poserait aucune difficulté au Ministère du point de vue administratif. Toutefois, je voulais surtout souligner qu'il s'agit d'une question d'équité plutôt que d'une question de simplicité administrative. Mais ce serait en fait le cas.

Le président: Nous essayons de simplifier la Loi afin qu'elle puisse être comprise par les sénateurs, et non pas uniquement par des comptables tels que vous.

M. King: Ce sont les principales questions qui concernent plus précisément notre secteur.

Le président: Pourriez-vous nous donner votre opinion sur la disposition anti-évitement et pourriez-vous nous dire, monsieur King, si vous en avez rédigé une qui, à votre avis, serait plus conforme à de bonnes pratiques commerciales?

Cette disposition anti-évitement nous cause des difficultés. Sincèrement, certains d'entre nous n'en comprennent pas la signification.

M. King: À la page 7 de notre mémoire, monsieur le président, nous discutons de la proposition contenue dans le Livre blanc sur les mesures anti-évitement.

Notre position est résumée dans la dernière phrase du premier paragraphe, où il est dit:

Bien que nous soyons d'accord avec l'intention du gouvernement de mettre fin aux mécanismes flagrants d'évitement fiscal, les nouvelles dispositions devraient également reconnaître le besoin de certitude des contribuables pour la planification de leurs opérations commerciales légitimes.

Nous estimons que le critère «d'objet commercial», qui est souligné dans le Livre blanc, est lourd, difficilement applicable, et qu'il rendra probablement plus difficile l'observation de la Loi.

Le président: Il est nécessaire de prévoir un certain type de disposition anti-évitement.

M. King: Nous convenons de la nécessité d'une disposition anti-évitement.

Le président: Pourriez-vous alors nous donner une idée de la disposition que vous proposeriez?

M. Anderson: Nous n'en avons pas rédigé, mais je dirais que notre manière de voir la chose correspond assez bien à celle du rapport Blenkarn. Ce rapport recommande de supprimer les mots «objet commercial». C'est la principale différence entre la proposition du Livre blanc et celle que contient le rapport Blenkarn.

Nous sommes d'accord, en général, avec les arguments sur lesquels reposent les conclusions du Comité de la Chambre, c'est-à-dire de laisser aux tribunaux le soin de continuer d'interpréter ce type de situation, comme ils l'ont fait dans le passé. Le rapport Blenkarn fait état de la jurisprudence récente et montre comment les tribunaux ont rendu leurs décisions en matière d'évitement de l'impôt. Si cette approche était maintenue, je pense qu'elle donnerait de meilleurs résultats

[Text]

give a much more reasonable result, without shocking the system the way this "business purpose test" in the law could potentially shock it.

The Chairman: Some of the members of your organization have assets in the United States.

Mr. King: Yes.

The Chairman: Is there not a "business purpose" rule in the U.S.?

Mr. Anderson: There is a business purpose rule in the U.S., as there is in the United Kingdom, which is another major trading partner with Canada. In both jurisdictions, those business purpose tests have been developed primarily in the courts, not specifically in the legislation.

The Blenkarn Committee reached the same conclusion.

Again, it is a question of letting the courts continue to develop those tests, rather than having the legislation, at this point in time, being specifically required to deal with it.

Mr. King: At page 7, we refer to the replacement property rules, and again we see the phrase "level playing field".

In industry generally, if one property is disposed of, there is an opportunity, without triggering capital gains or other taxes, to buy a similar property and have it rolled into the capital cost system. That opportunity is not available to the real estate industry, and has not been for several years. This is not an outcome of the white paper.

As I indicated before, each building is in fact a class of its own in the capital cost allowance system, and when that particular building is sold, it triggers, not only the recapture of tax depreciation previously given, but also, obviously, a capital gain at that time.

For industries other than the real estate industry, that is not the case. In fact the overall pool is maintained. Regardless of how many buildings there may be, they all form part of that class, and a sale of a particular one would not trigger immediate recapture, nor immediate capital gain.

This has other relevance. We initially put it in because we did not believe, in the context of tax reform, that it in fact is equitable for members of our industry. It could have relevance if in fact we get into the area of minimum corporate tax. That is an issue I shall come back to in a few moments.

In conclusion, our basic position, as stated in our letter of September 15, is that we support the government's endeavours in reforming the Canadian tax system. We have a significant interest in sales tax reform, or whatever name it may have, and we would intend to await the introduction of some specific proposals before commenting on that subject. Suffice it to say that it will have quite an impact if, in fact, the base is broadened to include commercial real estate activities.

[Traduction]

sans bouleverser le système comme le ferait la notion «d'objet commercial».

Le président: Certains membres de votre organisme possèdent des actifs aux États-Unis.

M. King: Oui.

Le président: N'y a-t-il pas une règle «d'objet commercial» aux États-Unis?

M. Anderson: Oui, il y en a une, de même qu'en Grande-Bretagne qui est un autre partenaire commercial important du Canada. Dans ces deux pays, ces critères d'objet commercial ont été élaborés principalement par les tribunaux et ne figurent pas dans la Loi.

Le Comité Blenkarn est arrivé à la même conclusion.

Nous soutenons qu'il est plus approprié de laisser aux tribunaux le soin de continuer à déterminer ces critères, plutôt que de les inclure dans la Loi à ce moment-ci.

M. King: À la page 7 de notre mémoire, nous faisons allusion aux règles concernant les propriétés de remplacement et nous voyons une fois de plus l'expression «règles de jeu uniformes».

En général, lorsqu'une propriété est vendue, il est possible d'acheter une propriété semblable et de l'inclure dans les déductions pour amortissement, sans avoir à payer un impôt sur les gains en capital ou un autre type d'impôt. Cette possibilité n'est pas offerte au secteur immobilier, et cela depuis plusieurs années. Cette question ne résulte pas du Livre blanc.

Comme je l'ai dit plus tôt, chaque immeuble constitue en fait une catégorie en soi au titre du système de déduction pour amortissement et, lorsqu'un immeuble est vendu, on tente de recouvrer non seulement les déductions pour amortissement déjà accordées, mais également, de toute évidence, un impôt sur les gains en capital.

Pour les secteurs autres que celui de l'immobilier, ce n'est pas le cas. En fait, on continue de considérer tous leurs immeubles en bloc. Quel que soit leur nombre, tous les immeubles font partie d'une même catégorie, et la vente d'un immeuble particulier n'entraîne pas immédiatement le recouvrement d'impôt, ni le paiement d'un impôt sur les gains en capital.

Cette question a d'autres conséquences. Nous l'avons soulevée ici parce que nous estimons que cette façon de faire n'est pas équitable pour les membres de notre secteur. Cette question pourrait être pertinente si, en fait, les sociétés devenaient assujetties à un impôt minimum. C'est une question sur laquelle je reviendrai dans quelques instants.

Pour conclure, comme nous l'avons dit dans notre lettre du 15 septembre, nous approuvons, fondamentalement, le projet du gouvernement de réformer le régime fiscal canadien. La réforme de la taxe de vente touche beaucoup nos intérêts et nous préférierions attendre que des propositions précises soient présentées avant de nous prononcer à ce sujet. Qu'il suffise de dire que cette réforme aura de sérieuses conséquences si, en fait, l'assiette de la taxe est élargie de manière à inclure les activités commerciales des compagnies immobilières.

[Text]

The Chairman: We are anticipating dealing with the conversion of the manufacturers' sales tax into a multi-stage sales tax, or consumption tax, or value-added tax, or whatever, only in the sense that it is unfortunate that it is all not part of one package. Until such time as we actually see the rules, there is no point in discussing it. I said to one of the other witnesses, it would only involve putting up straw men and knocking them down.

Mr. King: If it is appropriate, perhaps we can spend a few moments on the November 16 Report of the Blenkarn Committee.

As a general statement, we do not have significant problems with the suggestions of that committee for changes to the white paper, except in two areas.

We certainly do have a big problem with the suggestion of that committee that a corporate alternative minimum tax on the real estate industry be introduced.

The Chairman: If I assess the view of this committee correctly, I can tell you that we are not moving into the area of minimum corporate tax.

Mr. King: I am thankful to hear that, Mr. Chairman.

Senator Roblin: Speaking for myself, I have not foreclosed the matter, Mr. Chairman, in my mind.

The Chairman: While you may not have foreclosed it, unless there is some specific and very detailed analysis —

Senator Roblin: All I am saying is that we are not going to write the committee's report tonight.

The Chairman: No, but I do not think we want to spend a lot of time dealing with the idea of a minimum tax.

In any event, we have your position noted, Mr. King.

Mr. King: We are not in favour of it, sir.

The Chairman: Because . . . ? Did you want to give us three reasons?

Mr. King: We are not in favour of it principally because of the manner in which it is suggested it might be calculated. We see very little logic in assessing a tax base on book income as reported for financial statement purposes as opposed to the tax rules as contained in the Income Tax Act. That is the principal reason.

There is also a proposal within the Blenkarn Report in respect of the treatment of capital gains. Quite frankly, at this stage we have not studied that in great detail. We do not know whether it gives us a problem, though certainly it raises some questions in our mind.

The proposal is that, for both 1988 and 1989, two-thirds of capital gains and losses be taken into account for tax purposes and that, thereafter, the full amount of capital gain should be included in income, and the full amount of capital losses deducted.

[Traduction]

Le président: En ce qui concerne le remplacement de la taxe sur les ventes des fabricants par une taxe de vente multistade, une taxe sur les biens de consommation ou une taxe à la valeur ajoutée, ou tout autre type de taxe, nous nous contenterons de dire que nous regrettons que tous ces changements n'aient pas été apportés en même temps. Il ne sert à rien d'en discuter avant que les règles aient été établies. Comme je l'ai dit à un autre témoin, nous ne ferions que construire des hypothèses et les démolir.

M. King: Il conviendrait peut-être de nous attarder quelques instants sur le rapport présenté le 16 novembre par le Comité Blenkarn.

En résumé, les changements que ce Comité propose d'apporter au Livre blanc ne nous posent aucun problème sérieux, sauf dans deux domaines.

Nous nous inquiétons beaucoup du fait que ce Comité ait proposé d'assujettir le secteur de l'immobilier à un impôt minimum sur les sociétés.

Le président: Si j'ai bien évalué l'opinion des membres de ce Comité, je peux vous dire que nous ne sommes pas en faveur d'un impôt minimum sur les sociétés.

M. King: Je suis heureux de l'entendre, monsieur le président.

Le sénateur Roblin: Pour ma part, je ne me suis pas encore fait une idée définitive à ce sujet, monsieur le président.

Le président: Ce sujet n'est peut-être pas clos, pour vous, mais à moins d'une analyse très précise et très détaillée . . .

Le sénateur Roblin: Je veux tout simplement dire que nous ne rédigerons pas le rapport du Comité ce soir.

Le président: Non, mais je ne pense pas que nous consacrerons beaucoup de temps à étudier la question d'un impôt minimum.

De toute façon, nous avons pris bonne note de votre position, monsieur King.

M. King: Nous ne sommes pas en faveur de cette proposition, monsieur.

Le président: Parce que . . . ? Voulez-vous nous donner trois raisons?

M. King: Nous nous y opposons principalement en raison de la manière dont cet impôt pourrait être calculé. Nous estimons qu'il est très peu logique de calculer un impôt en se fondant sur les revenus qui figurent dans les états financiers, par opposition aux règles établies dans la Loi de l'impôt sur le revenu. C'est la principale raison.

Le rapport Blenkarn contient également une proposition sur le régime fiscal des gains en capital. Il est vrai que nous ne l'avons pas étudié en détail. Nous ne savons pas si cette proposition nous causerait des difficultés, mais nous nous posons des questions.

La proposition est la suivante: À la fois pour 1988 et 1989, il serait tenu compte, pour fins d'impôt, de deux-tiers des gains en capital et des pertes et, par la suite, le montant total des gains en capital devrait figurer dans les revenus et le montant total des pertes en capital serait déduit.

[Text]

The committee suggests that there may be some inequities in that, and suggests that, to alleviate those inequities, the cost base of the asset that has been sold could be indexed to take the inflation factor out, with the result that only the capital gain from the sale of real property, the true capital gain ex the inflation factor, is being fully taxed.

One of the reasons it gives us concern is not as it relates specifically to our industry, but because it may affect the level playing field. The suggestion that they have made could bring back into tax legislation the concept of inflation indexing. We are not too certain that that may be appropriate just for the real estate industry.

Inflation indexing has had full debate in terms of whether it should be included or excluded for personal allowances, or tax credits, as they may now be, and also in respect of inventory. I am not at all sure that it is an appropriate area to get into for our industry, to alleviate or offset a problem caused by having the full capital subject to taxation. It may in fact, in the final analysis, be more equitable and much less of a problem to continue with the white paper suggestion of the phasing-in and the ultimate 75 per cent when it is fully matured.

The Chairman: The BCNI appeared before us and they suggested that, given appropriate measures, they would see capital gains eliminated, provided the inflation factor was taken out.

They did admit before us that the problem of establishing a base from which to work presented significant difficulties.

You are saying that, insofar as your industry is concerned, you can see significant difficulties, too.

Mr. King: It raises questions. Personally, we have not discussed this as an industry. We have some problems with the computation of capital gains under the current law, quite apart from the white paper proposals about how much should be brought back into income.

I think the further you get away from 1971 and the capital base in 1971, the greater the problem in the measurement of what in fact is a capital gain.

As time goes on, the problem will become somewhat highlighted.

That is a problem I have with the current law. It is not connected with tax reform or the white paper.

The Blenkarn Report introduces an element of indexation to take care of inflation that was not present in the white paper, and we believe that probably — although we would take this under advisement, and may want to do a little more work on it — it may be more appropriate to proceed with the white paper proposal, rather than the Blenkarn revision.

Other than that, as I have indicated, as it relates to our industry, we have no significant problems with the suggestions made in that report.

The Chairman: We have had a great deal of detail from this industry, and a lot of material. As Mr. King has pointed out, it

[Traduction]

Le Comité pense que cela pourrait causer certaines injustices et il propose, pour atténuer ces injustices, que le prix de base des biens qui ont été vendus soit indexé, de sorte que seul le gain en capital tiré de la vente d'une propriété, soit le véritable gain en capital moins l'inflation, serait entièrement imposé.

Cette proposition nous inquiète non seulement parce qu'elle concerne plus particulièrement notre secteur d'activité, mais parce qu'elle pourrait affecter le principe des règles du jeu uniformes pour tous. Elle aurait pour effet de réintroduire dans le régime fiscal la notion d'indexation pour cause d'inflation. Nous ne sommes pas certains qu'il serait approprié de le faire uniquement pour le secteur de l'immobilier.

L'indexation au taux d'inflation est une question qui a beaucoup été discutée afin de déterminer s'il faudrait en tenir compte au titre des déductions personnelles, ou des crédits d'impôt, et également des stocks. Je ne pense pas qu'il convienne, pour notre industrie, de s'aventurer sur ce terrain pour corriger un problème causé par l'imposition du total de nos immobilisations. En fin de compte, la proposition contenue dans le Livre blanc d'une majoration graduelle jusqu'à, en fin de compte, une augmentation de 75p. 100, pourrait en fait être plus équitable et causer moins de problèmes.

Le président: Lorsqu'ils ont comparu devant nous, les représentants du BCNI ont soutenu que, sans mesures appropriées, les gains en capital disparaîtraient si le facteur d'inflation était supprimé.

Ils ont cependant admis qu'il était très difficile de trouver une base à laquelle le facteur pourrait être appliqué.

En ce qui concerne votre industrie, vous dites que vous prévoyez également d'énormes difficultés.

M. King: Cela soulève certaines questions. Personnellement, nous n'en avons pas discuté à l'échelle de l'industrie. Le calcul des gains en capital en vertu de la Loi actuelle nous cause déjà certains problèmes, mises à part les propositions du Livre blanc et la question de savoir quelle proportion devrait figurer dans le calcul des revenus.

Je pense que plus l'on s'éloigne de 1971 et de la base des immobilisations en 1971, plus il devient difficile de calculer ce qui est en fait un gain en capital.

Ce problème ne fera que s'accroître avec le temps.

C'est un problème que j'ai déjà avec la Loi actuelle. Il n'est pas lié à la réforme fiscale ou au Livre blanc.

Le rapport Blenkarn ajoute un facteur d'indexation pour tenir compte de l'inflation, mais cette question ne figure pas dans le Livre blanc. Nous pensons qu'il serait probablement plus approprié d'adopter la proposition contenue dans le Livre blanc, plutôt que la modification proposée dans le rapport Blenkarn, bien qu'il nous faudrait étudier plus à fond cette question.

Cette question mise à part, les propositions contenues dans ce rapport, comme je l'ai déjà dit, ne posent aucune difficulté en ce qui concerne notre secteur.

Le président: Nous avons reçu beaucoup d'information et de documentation de votre industrie. Comme M. King l'a signalé,

[Text]

is one of the industries that a lot of people feel has not been carrying its fair share of the tax burden. So, the impact of tax reform on the real estate industry may be more than on others. Whether that perception is correct or not is another matter.

Senator Roblin: Perhaps the witnesses could tell us what the factual situation is.

The Chairman: Can you tell us the composite tax rate for those real estate companies in the commercial/industrial end of the business?

Mr. King: I do not have a composite rate. I think it is accepted, and is fairly well known, that the real estate industry as such does not pay, because of current law, a lot of current income tax.

Our point would be that we do pay a lot of taxes, and that is particularly relevant in the area of the municipal tax base, where commercial real estate carries a significant load of the tax burden.

The Chairman: In dealing with this matter, we are really dealing with income tax matters, not with taxes in total. The property tax base supports the necessary municipal services. Some of you fellows have buildings in your inventories that are Taj Mahals and so you should be paying the municipal taxes that such property attracts.

After tax reform, what do you feel your effective tax rate should be?

Mr. Anderson: Unfortunately, in the statistics in the white paper, the real estate development industry is lumped in with the construction industry. So, it is difficult to break it out.

Clearly, the major reason that the developers may not be taxable stems from the so-called "soft costs". The fact that one incurs soft costs that are currently expensed reduces rental income from existing properties. In the continuum of a developer, that is one of the main reasons why that developer may not be in a taxable position.

We believe that tax reform has addressed that very clearly, in requiring that all construction soft costs be capitalized to the building and then written off as capital cost allowance over a long period of time.

While it is hard to project, with all of the transition rules, where you will end up, clearly tax reform has addressed what we feel is the major reason why the real estate companies today have been paying less tax.

The Chairman: Do you have a feel for what your tax rate would be after tax reform?

Mr. Anderson: No. It depends upon the length of construction during a particular period.

We have done calculations on one specific project which show that the effective tax rate would increase from the high teens — 18, 19 per cent — up to 32 or 33 per cent. But again, that is very specific to the example that we did when we ini-

[Traduction]

c'est l'une des industries qui, selon un grand nombre de personnes, n'a pas supporté sa juste part du fardeau fiscal. C'est pourquoi l'incidence de la réforme fiscale sur le secteur immobilier est peut-être plus forte que sur d'autres. Que cette impression soit juste ou non, c'est une autre histoire.

Le sénateur Roblin: Les témoins pourraient peut-être nous dire ce qu'est véritablement la situation.

Le président: Pouvez-vous nous dire quel est le taux d'imposition composite des compagnies immobilières dans le secteur industriel et commercial?

M. King: Je pense qu'on dit en général, et c'est bien connu, que le secteur immobilier ne paie pas beaucoup d'impôt en raison de la Loi actuelle.

Nous soutenons au contraire que nous payons beaucoup d'impôt, en particulier au niveau municipal où les compagnies immobilières commerciales supportent une bonne part du fardeau fiscal.

Le président: Notre étude ne porte que sur l'impôt sur le revenu, non pas sur les taxes en général. Les taxes foncières servent à fournir les services municipaux essentiels. Certains parmi vous ont des immeubles qui sont de véritables Taj Mahal et c'est pourquoi vous devez payer des taxes municipales conformes à ce type de propriété.

Après la réforme fiscale, à combien, à votre avis, votre taux réel d'imposition devrait-il s'élever?

M. Anderson: Malheureusement, dans les statistiques qui figurent dans le Livre blanc, le secteur du développement immobilier est envisagé globalement avec l'industrie de la construction. Il est donc difficile de les distinguer.

En fait, c'est principalement à cause des coûts accessoires que les promoteurs ne sont pas imposables. Le fait qu'ils peuvent imputer leurs coûts accessoires à l'exercice réduit les revenus de location qu'ils tirent de leurs propriétés existantes. Étant donné la marche continue des activités d'un promoteur, c'est l'une des principales raisons qui font qu'un promoteur n'a pas à payer beaucoup d'impôt.

Nous pensons que la réforme fiscale s'est attaquée très clairement à cette situation en exigeant que tous les coûts accessoires à la construction soient imputés à l'immeuble et amortis au cours d'une longue période.

Bien qu'il soit difficile de faire des prévisions, étant donné toutes les dispositions transitoires, nous pensons que la réforme fiscale s'est attaquée à la principale raison pour laquelle les compagnies immobilières ont jusqu'à maintenant payé moins d'impôt.

Le président: Avez-vous une idée de ce que sera votre taux d'imposition après la réforme fiscale?

M. Anderson: Non. Cela dépend du temps que prennent les travaux de construction durant une période donnée.

D'après les calculs que nous avons faits pour un projet précis, le taux d'imposition effectif passerait de 18 ou 19 p. 100 à environ 32 ou 33 p. 100. Mais ces chiffres ne valent que pour cet exemple précis, au moment où nous avons fait ces calculs.

[Text]

tially looked at it. It will change, depending upon the length of the construction period, et cetera.

As I say, it is difficult to make a generalization on the exact rate.

The Chairman: Taking the five largest companies in your organization, what percentage of reported income have they been showing as income tax over the last five years?

Have you got those figures?

Mr. King: We do not have them with us, but we can get them for you. We will be happy to do that.

Senator Perrault: You say in your brief that you are enclosing two schedules which include projections for four different MURBs located in Alberta.

I do not see those schedules in the material that has been provided to me.

Mr. Anderson: They should be. We will send you a copy of those.

The Chairman: Again, I emphasize to you the time constraints we are working under. We are looking for you to get this material into the hands of our clerk as quickly as possible.

Mr. King: We will be happy to do that. Thank you for your consideration.

Senator Riel: In the Province of Québec, there is a transfer fee when somebody sells property. Is there a similar fee in other provinces?

Mr. Anderson: Yes, most provinces have a similar fee.

Senator Riel: One of the concerns in the Province of Québec, or in any province, for that matter, is that when the federal government comes in to take its part of the pie, the province not lose anything.

If the province is going to lose part of the pie, it might increase property transfer fees.

Mr. King: The point is well taken. Our comments are restricted to the federal income tax system. Certainly, in the context of general income tax reform, as a group, we have concern, as do many other groups, in relation to the attitude of the various provinces toward any tax reform as it is eventually put on the law books.

Following Senator Riel's specific comment about the transfer tax, that is exigible, also, on the sale and transfer of property. A lot of provinces have a fairly significant capital tax, and that base is quite high, and is in fact trending higher over the years.

The Chairman: That, basically, is what it is. It is basically a capital tax.

Mr. King: Yes; and it is particularly relevant to our industry because of the nature of the capitalization of our product.

[Traduction]

Cela changera, selon la longueur de la période de construction, et le reste.

Il est donc difficile de généraliser et de citer un taux exact.

Le président: Si l'on prend les cinq plus grandes sociétés de votre organisme, sur quel pourcentage de leurs revenus déclarés ont-elles payé de l'impôt au cours des cinq dernières années?

Avez-vous ces chiffres?

M. King: Nous ne les avons pas avec nous, mais nous vous les fournirons avec plaisir.

Le sénateur Perrault: Vous dites dans votre mémoire que vous y avez joint deux tableaux qui contiennent des projections relatives à quatre immeubles résidentiels à logements multiples, IRLM, situés en Alberta.

Je n'ai pas vu ces tableaux dans la documentation qui m'a été fournie.

M. Anderson: Ils devraient y être. Nous vous en ferons parvenir une copie.

Le président: Une fois de plus, je vous signale que nous avons des délais à respecter. Nous comptons sur vous pour faire parvenir ces renseignements à notre greffier aussitôt que possible.

M. King: Nous le ferons avec plaisir. Je vous remercie de votre attention.

Le sénateur Riel: Dans la province de Québec, quelqu'un qui vend une propriété doit payer des frais de transfert. Existe-t-il des frais semblables dans les autres provinces?

M. Anderson: Oui, la plupart des provinces exigent des frais semblables.

Le sénateur Riel: La province de Québec, n'importe quelle province en fait, craint de perdre quelque chose lorsque le gouvernement fédéral s'apprête à prendre une part du gâteau.

La province qui perd une part du gâteau pourrait bien augmenter ses frais de transfert sur les propriétés.

M. King: C'est exact. Nos observations se limitent au régime fiscal fédéral. Dans le contexte général de la réforme de l'impôt sur le revenu, nous nous inquiétons, en tant que groupe, tout comme de nombreux autres groupes, de l'attitude que prendront les diverses provinces à l'égard de toute réforme fiscale qui sera un jour adoptée.

En ce qui concerne l'observation du sénateur Riel au sujet de la taxe de transfert, cette taxe est exigée également lors de la vente et du transfert d'une propriété. Dans un grand nombre de provinces, le capital est également assujéti à une taxe assez importante, dont l'assiette est très large, et qui a tendance à augmenter au fil des ans.

Le président: Il s'agit, fondamentalement, d'un impôt sur le capital.

M. King: Oui, et elle est particulièrement importante pour notre secteur, étant donné la nature de la capitalisation de notre produit.

[Text]

The Chairman: But that is not something that is before us on tax reform.

Mr. King: That is right, and so we did not deal with that; we did not address those issues in our brief.

The Chairman: The one thing that everybody seems to have assumed is that the provinces, without exception, are going to continue to take their respective percentages at the same levels as exist now.

Do you have anything to say about that assumption?

Mr. Anderson: That is a difficult issue to comment on. The major issue for the provinces is the sales tax reform. How the provinces react to the income tax reform will be affected by the sales tax reform. There is no doubt that many provinces will lose revenue if they follow along with the federal income tax reform as it was proposed in June.

The provinces are looking to the addition of a sales tax on services to bring the revenue base back up to current levels.

We know that the Treasurer of Ontario intended to look at tax reform. He has now deferred that study until after some of the federal/provincial meetings on sales tax have been completed.

The Chairman: Of course, Ontario is in a rather enviable position compared to some others. It is running at a fairly significant surplus.

Mr. Anderson: Yes, it is.

The Chairman: It is a much more difficult proposition for those provinces which are running at a deficit.

Mr. Anderson: Yes, that is true.

Senator Roblin: Is it not correct, Mr. Chairman, that the white paper indicates that the provinces do not lose under this deal, under Stage 1?

The Chairman: I think overall that is right, but the impact may vary from province to province.

Senator Roblin: I know my own province, the Province of Manitoba, gains a little.

I do not think the provinces lose anything, if the white paper figures are correct.

Mr. Anderson: I cannot remember the specific number, but when it was first announced, the Treasurer of Ontario indicated that Ontario could lose \$1 billion in revenue as a result of tax reform.

The Chairman: He still takes that position.

Mr. Anderson: It is my understanding that he does; and of course, Ontario, being heavily service-oriented, is looking at the sales tax being extended to the provision of services as a major form of compensation.

[Traduction]

Le président: Toutefois, ce n'est pas une question que nous devons étudier dans le cadre de la réforme fiscale.

M. King: C'est exact, et nous n'en avons pas traité dans notre mémoire.

Le président: Tout le monde semble supposer que les provinces, sans exception, continueront de percevoir leur pourcentage respectif d'impôt au même niveau que maintenant.

Avez-vous quelque chose à dire au sujet de cette supposition?

M. Anderson: Il s'agit d'une question difficile à traiter. La principale question pour les provinces est celle de la réforme de la taxe de vente. La réaction des provinces à la réforme de l'impôt sur le revenu dépendra de la réforme de la taxe de vente. Il ne fait aucun doute que de nombreuses provinces perdront des recettes si elles s'engagent dans la réforme fédérale de l'impôt sur le revenu de la manière dont elle a été proposée en juin.

Les provinces comptent sur une taxe de vente sur les services pour maintenir leurs niveaux actuels de recettes.

Nous savons que le Trésorier de l'Ontario a l'intention d'étudier la question de la réforme fiscale. Il a maintenant décidé de reporter cette étude jusqu'à ce que soient achevées un certain nombre de rencontres fédérales-provinciales sur la taxe de vente.

Le président: Naturellement, l'Ontario est dans une position plutôt enviable par rapport à certaines autres provinces. Elle a un surplus assez important.

M. Anderson: Oui, c'est vrai.

Le président: C'est une proposition beaucoup plus difficile pour les provinces qui sont en déficit.

M. Anderson: Oui, c'est exact.

Le sénateur Roblin: N'est-il pas vrai, monsieur le président, qu'il est signalé dans le Livre blanc que les provinces ne perdront rien à la suite de cette réforme, même durant la première étape?

Le président: Je pense que c'est exact dans l'ensemble, mais l'incidence de la réforme pourrait varier d'une province à l'autre.

Le sénateur Roblin: Je sais que ma propre province, le Manitoba, y gagne un peu.

Je ne pense pas que les provinces perdent quoi que ce soit si les chiffres cités dans le Livre blanc sont exacts.

M. Anderson: Je ne peux me rappeler du chiffre exact, mais lorsque la réforme a d'abord été annoncée, le Trésorier de l'Ontario a dit que l'Ontario pourrait perdre des recettes de l'ordre de un milliard de dollars.

Le président: Il est toujours de cet avis?

M. Anderson: Oui, je pense; l'économie de l'Ontario étant fortement orientée vers la fourniture de services, il compte sur l'imposition de la taxe de vente à la fourniture de services comme un moyen important de compensation.

[Text]

The Chairman: That is a matter for negotiation between the federal government and the provinces. That is too big an issue for us.

Mr. Anderson: That is my feeling. It would be difficult for this group to include that in the scope of its study.

The Chairman: There would appear to be no further questions. It remains only for me to thank you for your assistance.

Mr. King: Thank you for the opportunity. We will get back to you with whatever details we can.

The Chairman: Honourable senators, we will adjourn at this point to the call of the Chair, at approximately 7:00 p.m. this evening.

-The Committee adjourned to the call of the Chair, at approximately 7 p.m.

The committee resumed at 7 p.m.

The Chairman: Honourable senators, we are continuing our study on tax reform. Our witnesses to start this evening are representatives of the Canadian Home Builders' Association. Mr. Godfrey, I take it that you are going to be the spokesperson. I would ask you to introduce your colleagues.

The way we have been proceeding is to have the witnesses kind of highlight their submissions, cetering in particularly on the ones that are most critical to them.

I should say to you, to kind of indicate where we are heading, because of the necessity of the impact of time and in view of the fact that a decision has been made to operate tax reform in two distinct tranches, that in this report of ours we will be dealing only with the elimination of the manufacturers sales tax and the introduction of whatever its replacement may be, whether it be a multi-stage sales tax or a consumption tax or a value add tax, whatever. We will only be dealing with that in overview, leaving that for a later time because it introduces a number of very difficult matters.

Secondly, I think we have to recognize that the maneuverability of government in regard to dealing with suggestions is severely limited by the fact of our deficit position and the government's cost of carrying the interest part of that deficit. I am sure that I don't have to underline to businessmen like yourselves the impact that heavy deficits have had just in recent times on some economic matters such as the stock market.

So if you are making suggestions in your brief, and I know you are, and you are asking us to go along with those, we would like to know what is your best estimate of their cost and how you anticipate that that cost will be met so that the revenue neutrality, give or take some reasonable variations from that, would be available.

Having said that, would you please proceed?

Mr. Norman Godfrey, President, Canadian Home Builders' Association: Thank you, Mr. Chairman. I am the President of the Canadian Home Builders' Association. I am also a residential home builder building in the Metropolitan Toronto

[Traduction]

Le président: C'est une question qui doit faire l'objet de négociations entre le gouvernement fédéral et les provinces. C'est une question beaucoup trop vaste pour nous.

M. Anderson: C'est également mon impression. Il serait difficile d'aborder cette question dans le cadre de notre étude.

Le président: Il ne semble pas y avoir d'autres questions. Il ne me reste plus qu'à vous remercier de votre aide.

M. King: Nous vous remercions également de nous avoir donné l'occasion de comparaître. Nous vous ferons parvenir toutes les précisions que nous pourrions obtenir.

Le président: Honorables sénateurs, nous suspendons nos travaux pour les reprendre vers environ 19 heures.

La séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président, à environ 19 heures.

Le Comité reprend ses travaux à 19 heures.

Le président: Honorables sénateurs, nous poursuivons notre étude de la réforme fiscale. Ce soir, nos premiers témoins sont des représentants de l'Association canadienne des constructeurs d'habitations. Monsieur Godfrey, je pense que vous serez leur porte-parole. Je vous demanderais de bien vouloir nous présenter vos collègues.

Jusqu'à maintenant nous avons demandé aux témoins de faire ressortir les grandes lignes de leurs mémoires, en insistant tout particulièrement sur celles qu'ils estiment les plus importantes.

Afin de savoir où nous allons, et à cause des contraintes de temps et du fait qu'il a été décidé de procéder à la réforme fiscale en deux étapes distinctes, je dois vous dire que nous n'aborderons que dans une perspective très vaste, dans notre rapport, la suppression de la taxe sur les ventes des fabricants et ce qui la remplacera, que ce soit une taxe multistade, une taxe sur les biens de consommation ou une taxe à la valeur ajoutée. Nous traiterons cette question plus tard parce qu'elle soulève un certain nombre de points très difficiles.

Deuxièmement, je pense qu'il nous faut reconnaître que le gouvernement a très peu de marge de manœuvre en ce qui concerne les propositions qui pourraient lui être soumises, en raison du déficit et des coûts que représente le paiement des intérêts sur ce déficit. Je suis certain que je n'ai pas à souligner à des hommes d'affaires comme vous les conséquences que de lourds déficits ont eu récemment sur certains secteurs de l'économie, en particulier à la bourse.

Donc, si vous présentez des propositions dans votre mémoire, et je sais que vous le faites et que vous nous demanderez de les entériner, nous aimerions que vous estimiez au mieux leur coût et que vous nous disiez comment ce coût pourrait être assumé afin que le gouvernement puisse garder à peu près le même niveau de recettes.

Cela étant dit, je vous laisse la parole.

M. Norman Godfrey, président, Association canadienne des constructeurs d'habitations: Merci, monsieur le président. Je suis président de l'Association canadienne des constructeurs d'habitations. Je construis également des habitations dans la

[Text]

market. With me is Dr. John Kenward, the Chief Operating Officer for our association.

By way of background, the Canadian Home Builders' Association represents the residential construction industry in Canada, with 12,000 member firms made up of builders, developers, professionals, sub-trades, contractors, manufacturers and lenders, basically all the different fields of activity that come together in residential housing activity. It is an industry that represents 4 per cent to 5 per cent of the gross national product. We also represent that sector of the industry in the growing field of renovation activity.

To speak specifically to some of the issues that arise from the white paper proposals tabled by Michael Wilson, I suppose I could summarize them into four specific areas of concern.

The first is the question of the capitalization of the inventory cost of vacant land and construction soft costs. We have serious concerns about what the impact of that is going to have on the industry. We also think that it may not have a positive revenue impact on government revenue and taxation. Our view is that the measure as currently designed is discriminatory in its design. We in our industry are manufacturers from raw land to serviced lots and from serviced lots to completed homes. As this proposal is presently designed, everyone who manufactures on my behalf can deduct the interest costs of carrying product in inventory, yet I as a manufacturer of housing would not be allowed to deduct the inventory carrying costs of the products I use.

The analogy I would suggest is that a building lot to me as a builder is really no different from the seat cushion to the sofa manufacturer. There is as much manufacturing going into what we do as there is with respect to any item you might find in the steam and yet the tax treatment of our two activities, with the capitalization change, is significantly different.

The issue that arises from capitalization is not one of level of taxation, it is a question of timing of payment. We have stated from the start that as a result of many of these reform proposals our level of taxation will actually go up. That is not the issue to us. The issue is the timing of the payment, and the significant cash flow impact, the capitalization measure will have upon us. That has been demonstrated in the models that we have submitted to the committee.

The Chairman: What on average is your time limit?

Mr. Godfrey: For a person in the building industry who secures his own raw land and brings it to the servicing stage and then builds houses, you are talking between three to seven years, depending on the area which he is in.

The Chairman: Is that because of the market or is that the actual physical time it takes?

[Traduction]

région de Toronto. Je suis accompagné de M. John Kenward, directeur général de notre association.

À titre d'information, l'Association canadienne des constructeurs d'habitations représente l'industrie de la construction d'habitations au Canada et compte 12 000 sociétés membres constituées de constructeurs, de promoteurs, de professionnels, de sous-traitants, d'entrepreneurs, de fabricants et de prêteurs, soit les différents domaines d'activités qui se rejoignent dans ce secteur d'activité. Il s'agit d'un secteur dont les activités correspondent à 4 ou 5 p. 100 du produit national brut. Nous représentons également le secteur de la rénovation qui est en pleine expansion.

Je pense pouvoir résumer les préoccupations que nous causent les propositions du Livre blanc déposé par M. Michael Wilson à quatre questions précises.

La première est la question de la capitalisation des coûts que représente le fait de garder des lots vacants en réserve et les coûts accessoires de la construction. Nous nous inquiétons sérieusement des conséquences de cette proposition sur notre secteur d'activité. Nous pensons également qu'elle n'aura peut-être pas de conséquences positives sur les recettes du gouvernement et sur la fiscalité. À notre avis, elle est discriminatoire dans sa conception. Dans notre industrie, nous sommes des fabricants, en ce sens que nous prenons des terrains où il n'y a rien, nous les viabilisons, et nous y construisons des habitations. Étant donné la formulation actuelle de la proposition, quelqu'un qui fabrique quelque chose pour moi pourrait déduire les intérêts qu'il paie pour garder des produits en stock, alors que moi, en tant que fabricant d'habitations, je ne serais pas autorisé à déduire les coûts qu'entraîne le fait de garder en stock les produits que j'utilise.

Je ferais l'analogie suivante: pour un constructeur, un terrain à bâtir n'est pas très différent de ce qu'est un coussin pour un fabricant de canapés. Notre activité comporte un aspect transformatif et tout aussi important que celui d'un grand nombre d'autres produits et, pourtant, le régime fiscal appliqué à nos activités, vu le changement qu'entraînera la capitalisation, est très différent.

Le problème que pose la question de la capitalisation n'a pas trait au montant d'impôt que nous devons payer, mais plutôt au moment où nous devons payer ces impôts. Nous avons affirmé dès le début qu'un grand nombre des propositions contenues dans la réforme aurait pour effet d'augmenter notre niveau d'imposition. Toutefois ce n'est pas cette question qui nous préoccupe le plus, mais bien celle du moment où il faudra payer ces impôts, c'est-à-dire la forte incidence de la capitalisation sur nos liquidités. Nous l'avons montré dans les exemples que nous avons présentés au Comité.

Le président: Combien de temps vous faut-il en moyenne pour achever un projet?

M. Godfrey: Pour un constructeur d'habitations qui achète des terrains vacants, qui les viabilise et construit des résidences par la suite, la période varie entre trois et sept ans, selon la région.

Le président: Est-ce à cause du marché ou est-ce le temps que prennent toutes les étapes?

[Text]

Mr. Godfrey: It can be because of the market.

The Chairman: I am talking about physical time.

Mr. Godfrey: You are talking about a cost of time from the regulatory environment that we operate in. That is clearly one of the items and that is why it can vary so dramatically. They say that the average time to bring a subdivision in Ontario through the stages to the point where you have curbs and sewers is, I think, three years. That probably means that in some municipalities you are talking under a year and in others you could be up to five to seven years. So the average is a very dangerous thing, because you will find it takes longer where more activity is taking place. So the final impact is more significant.

That is our concern on capitalization. The studies that we have done on a project basis, if we assume that equity is an elastic, which is probably not an unrealistic assumption, and the credit available is not subject to great new sources of expansion, the cash flow impact of the capitalization change could see a land developer forced to reduce his activity by 30 per cent or a home builder by 24 per cent. His return is fairly constant but the significant increased cash requirements at the start of a project are what limits the scope of activity that one can undertake as a result.

It is more onerous, of course, when the economy goes soft. Our industry is very interest-rate sensitive. If interest rates go up, these costs that we are being asked to capitalize go up a curve like this and our sources of revenue at the same time from market activity which slows down goes down a curve. The gap begins to widen and it is a gap that at one point threatens to put us out of business.

So we find the capitalization measure insensitive to the regulatory environment that we operate in, that it is discriminatory in its application against us as the only manufacturers in the economy who would be so treated.

The second concern that we have with the white paper proposals was on the issue of MURBS.

The Chairman: Why would you think that that change took place?

Mr. Godfrey: The capitalization change?

The Chairman: Yes. They didn't do it just to make you mad. Why do you think they did it?

Mr. Godfrey: I have tried to grapple with that question and have tried to find the rationale that would satisfy their purposes and recognize the requirements for our industry to operate and I have yet to find one.

The Chairman: Would it be the perception that you fellows don't pay very much income tax?

Mr. Godfrey: Well, there is a danger in that statement—

The Chairman: It is a perception.

Mr. Godfrey: There is a perception that the real estate sector does not pay its fair share. However, that averaging process

[Traduction]

M. Godfrey: C'est parfois à cause du marché.

Le président: Je parle du temps réel.

M. Godfrey: Vous parlez du coût que le temps représente étant donné les règlements que nous devons respecter. C'est vraiment l'un des aspects dont il faut tenir compte et c'est pourquoi les différences sont parfois si grandes. On dit qu'en Ontario il faut compter en moyenne trois ans, je pense, avant que les bords de trottoir et les égouts soient achevés dans une subdivision. Cela signifie probablement que dans certaines municipalités il faut compter un an et, dans d'autres, de cinq à sept ans. Il est très dangereux d'établir une moyenne parce que la période est plus longue là où il y a plus d'activités. Dans ce dernier cas, les conséquences n'en sont que plus marquées.

C'est notre principale inquiétude au sujet de la capitalisation. Les études que nous avons réalisées en fonction d'un projet précis, et en supposant que les capitaux propres soient élastiques, ce qui est probablement réaliste, et que nos sources de crédit ne seront pas limitées par de nouveaux grands projets d'expansion, montrent que l'incidence de la capitalisation sur les liquidités pourrait forcer un promoteur à réduire ses activités de 30 p. 100 ou un constructeur d'habitations à réduire les siennes de 24 p. 100. Le rendement est relativement constant, mais les besoins relativement plus importants de liquidités au début d'un projet limitent le nombre d'activités qui peuvent être entreprises.

C'est d'autant plus difficile lorsque l'économie va mal. Notre secteur d'activité est très sensible à la fluctuation des taux d'intérêt. Si les taux d'intérêt augmentent, ces coûts qu'on nous demande de capitaliser s'accroissent alors que nos sources de revenu diminuent en raison de la baisse des activités sur le marché. L'écart commence à s'élargir et, à un certain point, il peut nous obliger à arrêter nos activités.

C'est pourquoi nous estimons que la proposition relative à la capitalisation ne tient pas compte du milieu très réglementé dans lequel nous fonctionnons, qu'elle est discriminatoire à notre égard, puisque nous serions les seuls fabricants qui serions traités de la sorte.

Notre deuxième inquiétude en ce qui concerne les propositions du Livre blanc a trait à la question des IRLM.

Le président: Pourquoi, à votre avis, ce changement a-t-il été proposé?

M. Godfrey: La capitalisation?

Le président: Oui. On ne l'a certes pas fait seulement pour vous contrarier. Pourquoi pensez-vous que cette mesure a été proposée?

M. Godfrey: J'ai essayé de comprendre et de trouver des explications qui répondraient à l'objectif du gouvernement et qui tiendraient compte des besoins de notre secteur, mais je n'y suis pas arrivé.

Le président: Serait-ce dû au fait qu'on a l'impression que vous ne payez pas beaucoup d'impôt?

M. Godfrey: Cette affirmation est dangereuse...

Le président: C'est une impression.

M. Godfrey: On a l'impression que le secteur immobilier ne paie pas sa juste part. Cependant, il faudrait y regarder de plus

[Text]

should be looked at. When you speak of the real estate sector and you take the residential housing industry and you include it under the umbrella of all other real estate activities, it is no different to saying that someone who is out with a two-year old daughter and a 60-year old mother is out with two women and the average age is 31. That is the danger when you take such a large umbrella, such a large envelope, and try to deal with an average between the two. Quite clearly there is a difficulty for the Finance Department to make that statement for our industry because typically we are Canadian-controlled corporations and a lot of the taxation that takes place through our activities comes out of management bonuses that are paid to the owners and operators of the company. So the corporate returns alone do not tell the whole story.

The Chairman: Basically your people are within the small business classification.

Mr. Godfrey: That is correct.

The Chairman: So there are some parts of this white paper that you are very much in favour of?

Mr. Godfrey: As I say, we have four specific concerns on the white paper, and the capitalization measure is one that is significant because if you want to look at the industry, the large players in the industry have alternate sources of financing which would protect them from any effects of this measure. If they are public companies they can issue shares—before October 19 they could do it more comfortably—or they could do equity deals. I as a residential home builder must still continue to borrow from the bank, and while the government will tell me to capitalize these costs I know from experience that my banker will still ask to be paid currently. I don't expect him to change his approach to his dealings with me.

The Chairman: Do the increased increment and land values not offset this in part?

Mr. Godfrey: I beg your pardon?

The Chairman: Do the incremental increases of basic land values not offset, in part, the capitalization?

Mr. Godfrey: I don't think so. I think it is going to make it more difficult for people to plan on a long-term basis. I as a builder would not be able to secure my land requirements as comfortably because of the cash flow impact I have to deal with. To the extent that there is less available for future needs in the system I think you will see the costs of it in market reality actually go up. Typically your residential home builder does not service his own land. He picks it up off a land developer who merchandises the serviced lots to him. So I think we are going to be facing possibly some increased costs in that regard.

The Chairman: So most people in your association would not be developers in raw land into serviced lots?

Mr. Godfrey: I would say there is a split. You would probably find about half of them who take raw land and service it and build on it. You will find some who take raw land and service it and merchandize it to builders, and you will find mer-

[Traduction]

près avant d'établir une moyenne. En prenant ensemble le secteur immobilier et celui de la construction domiciliaire et en leur ajoutant toutes les autres activités connexes, cela correspond à dire que quelqu'un qui sort avec sa fille de deux ans et une mère de 60 ans sort en fait avec deux femmes dont l'âge moyen est de 31 ans. C'est l'erreur qu'on risque de faire en prenant un trop large éventail et en essayant d'établir une moyenne. Le ministère des Finances pourrait difficilement le dire de notre secteur d'activité parce que nos sommes des sociétés appartenant à des intérêts canadiens et une bonne part des recettes fiscales perçues grâce à nos activités proviennent des primes versées aux propriétaires et aux gérants de la société. Le seul rendement d'une société ne donne pas une image complète.

Le président: Fondamentalement, vous faites partie de la catégorie des petites entreprises.

M. Godfrey: C'est exact.

Le président: Vous devriez donc approuver certaines parties du Livre blanc?

M. Godfrey: Comme je le disais, nous avons quatre préoccupations précises au sujet du Livre blanc, et la capitalisation en est une importante parce que, si vous examinez notre secteur, les plus gros entrepreneurs ont d'autres sources de financement qui les protègent des effets de cette mesure. Si ce sont des sociétés ouvertes, elles peuvent toujours mettre des actions en circulation, ce qu'elles pouvaient faire plus aisément avant le 19 octobre, ou elles peuvent faire des opérations sur leurs capitaux propres. Pour ma part, en tant que constructeur d'habitations, je dois toujours continuer d'emprunter des banques et, bien que le gouvernement me dise que je dois capitaliser ces coûts, je sais d'expérience que mon banquier me demandera de continuer à le payer régulièrement. Je ne m'attends pas à ce qu'il change sa manière de faire avec moi.

Le président: Cela ne sera-t-il pas compensé par l'augmentation de la valeur des terrains?

M. Godfrey: Je vous demande pardon?

Le président: L'augmentation marginale de la valeur de base des terrains ne contribuera-t-elle pas en partie à compenser la capitalisation?

M. Godfrey: Je ne pense pas. Je pense plutôt que cela aura pour effet de rendre plus difficile la planification à long terme. Comme constructeur, je ne pourrai pas acquérir les terrains dont j'ai besoin aussi facilement, en raison des problèmes de liquidités que j'aurai. Dans la mesure où nous aurons moins d'argent pour répondre à nos besoins futurs, je pense que les prix augmenteront. En général, les constructeurs d'habitations ne viabilisent pas eux-mêmes leurs terrains. Ils les achètent d'un promoteur foncier qui le fait pour eux. Je pense par conséquent que nos coûts augmenteront.

Le président: Donc la plupart des membres de votre association ne se chargent pas de viabiliser les terrains à bâtir?

M. Godfrey: Je dirais qu'ils se divisent en deux catégories. Environ la moitié d'entre eux achètent des terrains, les viabilisent et construisent. Certains viabilisent des terrains qu'ils vendent par la suite à des constructeurs et certains constructeurs

[Text]

chant builders who go out and but the serviced lots, which again for this measure are still considered vacant land. If I as a home builder were to buy forty lots from you I would still be sitting, in tax terms, with vacant land, and as I worked my way through the project I would still have to capitalize the costs of carrying whatever lots I had remaining in my manufacturing inventory at the end of each year. Vacant land is not raw land. Vacant land is still a serviced building lot until a house is built and closed on it. So it affects all the parties along the way. It has a significant impact on the levels on which we can operate.

The Chairman: And your suggestion on this critical point is that you believe that the existing system is the right system?

Mr. Godfrey: Well, what we are saying is that we believe we should not be singled out for special treatment, that we should be treated the way other manufacturers are treated in the sense that they are allowed to deduct the inventory carrying costs of their inputs in the process of producing what they produce or in manufacturing their products.

The Chairman: Do you include taxes, interest? What else?

Mr. Godfrey: The big cost is the inventory cost of the land; the interest cost on the land is the big one.

The Chairman: And taxes?

Mr. Godfrey: Property taxes are in there. It is not as significant a hit as the costs of carrying the land. But, yes, the cost is sitting with the product.

The Chairman: The marketing cost?

Mr. Godfrey: Well, there you are getting into the question of soft costs and the capitalization of soft costs, and I guess our biggest concern there is that nobody has defined what soft costs are. We have the Finance Department saying, "capitalize soft costs" and the Revenue Department has yet to define what the soft costs involved are. The capitalization of soft costs is a more significant issue in the rental housing market than it is in what I would call the merchant to retail housing market.

The Chairman: Go ahead, Mr. Godfrey.

Mr. Godfrey: You mentioned the deficit. I think it is important to remember that much—

The Chairman: Have you got a figure? You remember that I asked for a figure. You are making a suggested change here, in other words that all these be treated as inventory and be charged when they are through? What is the effect on that revenue-wise as against the proposal?

Mr. Godfrey: I would suggest that, if the proposal goes forward as it is designed, the effect is going to be diminished levels of activity. When you consider that the tax base is the function of the base activity, I don't see an increased tax yield to the government. So I suppose my answer to that would be that I think they will maintain the status quo by not treating us dif-

[Traduction]

achètent ces terrains, mais ces terrains viabilisés sont encore considérés comme des terrains vacants. Si, en tant que constructeur d'habitations, je vous achetais une quarantaine de terrains, je serais toujours considéré, par le fisc, comme propriétaire de terrains vacants et, au fur et à mesure du développement du projet, je devrais, à la fin de chaque année, capitaliser les coûts que représente le fait de garder les terrains qui me restent. Les terrains vacants ne sont pas nécessairement des terrains où il n'y a rien. Un terrain viabilisé reste encore un terrain vacant jusqu'à ce qu'une maison soit construite et achevée. Par conséquent, toutes les parties sont touchées et cela a une incidence considérable sur le niveau de nos activités.

Le président: Vous estimez donc que le système actuel est préférable?

M. Godfrey: Nous disons qu'à notre avis on ne devrait pas nous imposer un régime spécial, que nous devrions être traités de la même manière que les autres fabricants, en ce sens qu'ils sont autorisés à déduire les coûts liés au maintien de leurs stocks.

Le président: Incluez-vous les taxes, les intérêts, et d'autres frais dans ces coûts?

M. Godfrey: Le coût le plus important est celui des terrains que nous gardons en réserve; le coût des intérêts sur les terrains est le plus élevé.

Le président: Et les taxes?

M. Godfrey: Les taxes foncières en font partie mais elles ne représentent pas un coût aussi élevé que le fait de garder des terrains en réserve. Mais ce coût, en effet est lié, aux terrains.

Le président: Et les frais de marketing?

M. Godfrey: Vous abordez maintenant la question des coûts accessoires et celle de la capitalisation de ces coûts, et je pense que notre principal problème à ce chapitre est que personne n'a déterminé ce que sont les coûts accessoires. Le ministère des Finances dit de capitaliser les coûts accessoires et le ministère du Revenu n'a pas encore déterminé ce que les coûts accessoires comportaient. La capitalisation des coûts accessoires est une question qui touche davantage le marché de la location d'habitation que celui de la vente des habitations.

Le président: Continuez, monsieur Godfrey.

M. Godfrey: Vous avez parlé du déficit. Je pense qu'il est important de se rappeler qu'une partie importante...

Le président: Avez-vous des chiffres? Vous vous rappelez que je vous ai demandé de nous fournir des chiffres. Vous proposez un changement, en d'autres mots que tous ces terrains soient traités comme des stocks et qu'ils soient imposés lorsqu'ils sont vendus? Quel serait l'effet de votre proposition sur les recettes du gouvernement par rapport à ce qui a été proposé?

M. Godfrey: Je pense que si la proposition est adoptée telle quelle, elle aura pour effet de diminuer notre activité. Si vous tenez compte du fait que l'assiette fiscale est fonction de notre niveau d'activité, je ne peux voir comment le gouvernement augmentera ses recettes fiscales. Je pense donc que le gouvernement maintiendra le statu quo et qu'il ne nous traitera pas

[Text]

ferently from the way they treat other manufacturers. If they go forward with the proposal to treat us differently, from our side of the industry I don't see that they are going to gain any more money. I see a chance that they could actually find themselves with less, because I know I will have to be engaging in less activity myself.

The Chairman: But if you are engaging in less activity and the market needs your product, won't someone take your place?

Mr. Godfrey: Possibly.

The Chairman: So that must be the way they made their calculation.

Mr. Godfrey: I beg your pardon?

The Chairman: That must be the way they made their calculation?

Mr. Godfrey: I have asked them. They suggest a figure of \$10 million in the first year and I think \$70 million in year five, and their answer was that that was over the whole sector, and there are other areas in the sector as they define it beyond the residential side of the industry. I think the question would have to be: how do they break us out from everybody else? That is one thing they haven't done. We have prepared the models that we have forwarded to you to demonstrate the impact. We have yet to see models done by the departments on where they see the benefits deriving.

The Chairman: Okay.

Mr. Godfrey: I would like to see those models but, as I say, they have yet, to my knowledge, to do any.

We had a concern, Mr. Chairman, as I mentioned, on the treatment of MURBS. You mentioned the deficit. Our association has always expressed its concern about the deficit and has actually supported the government's withdrawal of certain programs that some people might say were beneficial to our industry, because we thought in the long term they were going to cause more difficulties in the economy that we had to live in. We supported the cancellation of the MURB program when the government wound that program up. Our concern there was what I would call the precipitous treatment they proposed on the MURB units. As I say, we have no current vested interests in it, but the people who purchased MURBS were given a government covenant that the certificate would apply in perpetuity, and the proposed change, I would suggest, has been unsettling to the investment community, which has been the source of a lot of funding for private sector rental housing.

The Chairman: Unfortunately, Mr. Godfrey, as I think everybody knows, there is no certainty in tax issues. They are always subject to change at the will of the government. When you say they have a guarantee in perpetuity—is that what you say?

Mr. Godfrey: The government statement was that once it is certified as a MURB unit it will always be a MURB unit.

[Traduction]

différemment des autres fabricants. Si la proposition consistant à nous traiter différemment est adoptée, je ne vois pas comment il obtiendra plus d'argent. Il risque plutôt d'en obtenir moins, parce que je sais que, dans mon cas, mes activités diminueront.

Le président: Mais si vos activités diminuent et que le marché a besoin de votre produit, quelqu'un d'autre ne prendra-t-il pas votre place?

M. Godfrey: Probablement.

Le président: C'est probablement de cette manière que les calculs ont été faits.

M. Godfrey: Je vous demande pardon?

Le président: Est-ce à cause de leur façon de calculer?

M. Godfrey: Je le leur ai demandé. Ils supposent une somme de 10 millions pour la première année et de 70 millions, je pense, pour cinq ans. Ils ont dit que cela concernait tout le secteur; il existe à l'intérieur du secteur, tel qu'ils le définissent, des domaines autres que l'habitation. Je pense que la question devrait être celle-ci: comment nous distingue-t-on des autres? Voilà une chose qu'ils n'ont pas faite. Nous avons préparé les modèles que nous vous avons expédiés pour montrer les répercussions. Nous attendons toujours que les ministères présentent des modèles montrant où se situeraient les avantages.

Le président: Compris.

M. Godfrey: J'aimerais bien voir ces modèles, mais, comme je l'ai dit, ils n'en ont, à ma connaissance, fait aucun.

Je le redis, monsieur le président, nous sommes mécontents de la façon dont on traite les immeubles résidentiels à logements multiples (IRLM). Vous avez parlé du déficit. Or, celui-ci a toujours préoccupé notre association. Nous avons même appuyé le retrait par le gouvernement de programmes que certains pourraient pourtant considérer comme avantageux pour notre industrie. Nous estimions en effet qu'à long terme ils pouvaient détériorer le cadre économique où nous évoluons. Ainsi, nous avons appuyé l'annulation du programme des IRLM quand le gouvernement a décidé d'y mettre fin. L'aspect qui nous gêne, c'est ce que j'appellerais le traitement précipité qu'on a proposé d'appliquer aux IRLM. Nous ne détenons aucun intérêt dans les IRLM, mais le gouvernement avait convenu avec les acheteurs d'IRLM que le certificat demeurerait valide indéfiniment. Le changement proposé a causé un émoi chez les investisseurs. Ceux-ci ont fourni une grande part du financement des immeubles à usage locatif du secteur privé.

Le président: Malheureusement, monsieur Godfrey, chacun sait qu'on est jamais sûr de rien en fiscalité. On est toujours sujet à un changement, selon le bon plaisir du gouvernement. Vous dites que les acheteurs avaient obtenu une garantie indéfinie. Est-ce bien ce que vous avez dit?

M. Godfrey: Le gouvernement avait déclaré qu'une fois qu'un immeuble était considéré comme un immeuble résidentiel à logements multiples, il le demeurerait à jamais.

[Text]

The Chairman: Yes, but what happens to a MURB unit—they didn't guarantee that that wouldn't change.

Mr. Godfrey: I beg your pardon?

The Chairman: They didn't guarantee that that wouldn't change, that the tax treatment of MURBS wouldn't change.

Mr. Godfrey: I think if you go back to when the program was developed, and the public statements that came forward from the Government of Canada to encourage investors to invest in that product, you will find a different story. My recollection of it is that their statement was that once it is certified as a MURB unit it will always be a MURB unit. The way in which the change is being proposed, the analogy I would use there is to suggest that a bond issue that was put out at a certain interest rate or yield should now be changed because the world has changed too. I don't disagree with them that there are difficulties in that program, but I think there has to be a more sensitive way of dealing with it than to in effect retroactively change the treatment of a product.

The Chairman: Well, as I said to the people who preceded you today, the CIPREC people, that is really not a concern of yours, it is a concern of the investors.

Mr. Godfrey: There is no question about it, but those are the same investors who are currently funding a lot of the private sector rental housing. It is the way that this change is being made that I think in the long term could have an unsettling effect. You are correct. We have no vested interest in how that issue was resolved, but I think it would be wrong of us not to identify it as something that requires more attention.

The third issue that I would refer to briefly is the anti-avoidance measure as it is presently designed and worded, which is extremely broad and generous in its range of possible applications. I know that the minister has spoken of one per cent of transactions as having been motivated for tax avoidance purposes. I know I already pay my lawyers and accountants too much money. I don't know how much more I am going to have to pay them before I do another joint venture deal with somebody or engage in another activity to find out if this would be defined as anti-avoidance or not. I think it just requires a lot more clarity and definition.

The Chairman: I take that point, and you are not the only person who has put it to us. So I will ask you the same question I asked them, and that is where is the draft that you would suggest that we deal with in advance to the government as being better than this business purpose?

Mr. Godfrey: Well, were my expertise in tax law and tax accounting I might have one with me, but unfortunately my expertise is limited to my area of activity. I would say that all I

[Traduction]

Le président: D'accord, mais qu'est-il arrivé aux immeubles résidentiels à logements multiples? On n'avait pas garanti qu'il n'y aurait pas de changement.

M. Godfrey: Je vous demande pardon?

Le président: On n'avait pas garanti qu'il n'y aurait pas de changement, que la situation fiscale des IRLM ne changerait pas.

M. Godfrey: Rappelez-vous du temps où l'on a conçu le programme, et des déclarations publiques du gouvernement canadien, qui visaient à inciter les investisseurs à placer des fonds dans ce programme. Vous verrez bien que tel n'est pas le cas. Je me souviens pour ma part que les responsables du gouvernement avaient déclaré qu'une fois qu'un immeuble était considéré comme un immeuble résidentiel à logements multiples il le demeurerait pour toujours. Tant qu'à faire, on pourrait comparer cette proposition de changement à l'idée de modifier une émission d'actions portant un certain taux d'intérêt ou ayant un certain rendement pour la simple raison que le monde n'est plus ce qu'il était. Le programme pose des difficultés, je n'en disconviens pas. Cependant, j'estime qu'il existe une façon plus sensée de s'en accommoder que de modifier rétroactivement le statut d'un bien.

Le président: Comme je l'ai dit aux témoins qui vous ont précédé aujourd'hui, les représentants de l'Institut canadien des compagnies immobilières publiques (ICCIPI), cette question n'a vraiment pas lieu de vous préoccuper, vous, mais doit plutôt préoccuper les investisseurs.

M. Godfrey: Sans aucun doute, mais ce sont les mêmes investisseurs qui financent actuellement une grande partie des immeubles à usage locatif du secteur privé. C'est, à mon avis, la façon dont on entend procéder à ce changement qui, à long terme, aura un effet perturbateur. Vous avez raison. Peu nous importe la façon dont cette question a été résolue. Néanmoins, je pense que nous aurions tort de ne pas reconnaître que c'est un élément qui nécessite plus d'attention.

La troisième question que j'aimerais aborder brièvement a trait à la formulation de la mesure anti-évitement. Les termes sont extrêmement vagues et peuvent viser de multiples cas. Le Ministre a mentionné qu'on aurait conclu l p. 100 des transactions dans le but de déjouer le fisc. Je sais que mes avocats et mes comptables me coûtent déjà trop cher. Je ne sais toutefois pas combien il me faudra encore leur verser avant de savoir si une transaction d'entreprise en commun que j'aurai conclue avec quelqu'un ou un engagement que j'aurai pris dans une autre activité est ou n'est pas considéré comme une tactique d'évitement. Je dis tout simplement que cette mesure anti-évitement doit être définie beaucoup plus clairement.

Le président: J'en prends bonne note. Comme vous n'êtes pas le premier à nous le mentionner, je vous pose la même question qu'aux témoins déjà entendus: à savoir, où se trouve la proposition que vous aimeriez nous voir examiner avant le gouvernement et qui serait préférable à cet objectif commercial.

M. Godfrey: Si j'étais un spécialiste en droit fiscal ou en comptabilité fiscale, je pourrais avoir une proposition à faire. Malheureusement, je ne connais bien que mon secteur d'acti-

[Text]

am trying to do this evening is simply identify that as one issue that I think, as you say, many other parties have spoken to.

The Chairman: We have had before us professional tax advisers from the United States; we have had before us CIPREC, we have had everybody else with briefs this high. Everybody dislikes the thing but I have yet to hear anyone say, "Don't take what is in the white paper, take this instead". You have identified that it is difficult. We agree with you that it is difficult. We agree with you that it is pretty near impossible to make a deal because you don't know what the result is going to be.

Mr. Godfrey: If they could be more precise and identify the cause of their anxiety, and identify those kinds of transactions they would like to bring an end to because they believe the nature of those transactions to be for tax avoidance purposes, it would be possible to do so. But as it is—

The Chairman: You would rather leave it to the courts and pay the lawyers.

Mr. Godfrey: No, I would rather see the department define the cause of their concern in somewhat more clear terms so that we could then respond to exactly what it is that is troubling them and specifically what measures they propose to implement to deal with that. They have said, "We have a problem. We have a concern, and so we are going to do this." I think their statement is just as to the cause, the anxiety and concern is too general. If they are going to claim that this is necessary, I would be happy to respond to a more precise statement of concern and proposal to deal with it.

The Chairman: I think they are looking for some suggestions from what I would call competent business people. You see, what is happening here is that everybody is pushing this problem off on everybody else. Anyhow, we take your point.

Mr. Godfrey: The final one, Mr. Chairman, relates to one that you referred to earlier, the question of sales tax reform, which we understand is stage two. We have conducted some preliminary studies on sales tax reform. The manufacturing sector of our industry is fully supportive of a change from the current federal sales tax. Our concern focuses on what this is going to do to the affordability of housing once it works its way through the system. We understand that sales tax reform will be accompanied by reductions in personal tax rates as a compensating benefit, but our initial study suggested a tax pivot increase in cost of about 9 per cent in the price of a home. So your average price of \$110,000 would go up about \$9,000 in costs.

Senator Perrault: What about taxes on the furnishings? Is that item included?

Mr. Godfrey: No. The model we used was the national retail sales tax, and the figures in the white paper proposal were 8 per cent federal on a 7 per cent provincial. We just took a look at that, not in terms of the overall disposable income for all sorts of items but simply the affordability relationship between costs and income to housing itself. We met with the Finance

[Traduction]

vité. Tout ce que j'essaie de faire ce soir, c'est de souligner l'importance de cette question, dont vous, comme bien d'autres, avez déjà parlé.

Le président: Des conseillers fiscaux des États-Unis ont comparu devant nous. Nous avons aussi accueilli des porte-parole de l'Institut canadien des compagnies immobilières publiques. Tous nous ont remis des mémoires gros comme ça. Tout le monde déteste la chose. Je n'ai pourtant encore entendu personne dire: «Oubliez ce que dit le Livre blanc. Adoptez plutôt ceci.» Vous avez reconnu que la tâche est difficile. Nous sommes d'accord avec vous là-dessus. Nous reconnaissons aussi qu'il vous est impossible d'effectuer des transactions parce que vous ne savez pas ce qui vous attend.

M. Godfrey: Si l'on pouvait être plus précis et définir ce qu'on craint, les types de transactions auxquelles on aimerait mettre fin parce qu'on les assimile à des tactiques d'évitement de l'impôt, nous saurions à quoi nous attendre. Cependant, au train où vont les choses...

Le président: Autant vous en remettre aux tribunaux et payer les avocats.

M. Godfrey: Non, je préférerais que le Ministère définisse de façon plus claire ce qu'il craint afin que nous puissions réagir en fonction de cela exactement. Nous souhaiterions aussi qu'il définisse précisément quelles mesures il propose pour régler la question. Les responsables ont dit: «Nous avons un problème. C'est préoccupant, et nous allons faire ceci.» Je pense qu'ils disent vrai quant à la cause du problème, mais leur inquiétude est trop vague. S'ils prétendent que cette mesure s'impose, j'aimerais quant à moi avoir à tenir compte d'un exposé et d'une proposition plus clairs.

Le président: Je pense qu'ils attendent des suggestions de gens d'affaires, que nous qualifierons d'avisés. Or, on se renvoie la balle. Quoi qu'il en soit, nous tenons compte de votre point de vue.

M. Godfrey: Le dernier aspect que nous voudrions aborder, monsieur le président, a trait à ce dont vous avez parlé tout à l'heure, soit la réforme de la taxe de vente, qui correspond à la phase deux. Nous avons effectué des études préliminaires sur cette réforme. Le secteur manufacturier de notre industrie est tout à fait en faveur d'un changement de la taxe fédérale de vente. Nous nous demandons quelles répercussions la mise en place de cette réforme aura sur l'accession à la propriété. À ce qu'on dit, la réforme de la taxe de vente s'accompagnera de réductions des taux d'imposition des particuliers, comme mesures compensatoires. Néanmoins, d'après notre étude initiale, la modification de la taxe de vente entraînera une hausse de l'ordre de 9p. 100 du prix des maisons. La maison moyenne, de 110 000 \$, coûterait 9 000 \$ de plus.

Le sénateur Perrault: Qu'en est-il des taxes sur les articles d'ameublement? Sont-elles comprises?

M. Godfrey: Non. Notre modèle repose sur la taxe de vente nationale au détail. Dans le Livre blanc, il est question d'une taxe fédérale de 8p. 100 sur une taxe provinciale de 7p. 100. Nous n'avons tenu compte que de cela, non du revenu disponible global pour toutes sortes de postes de dépenses, mais simplement des possibilités d'accession à la propriété qu'offrent les

[Text]

Department and their comment to us was that they thought maybe we were a little bit high. My reaction is that if they are going to tell me "maybe" and "a little bit", I am probably out by a tenth of a per cent.

Senator Roblin: Is that figure, Mr. Chairman, net of the present manufacturers sales tax and net of the current provincial sales tax? In other words, is it the net addition or are you looking at the gross?

Mr. Godfrey: Mr. Chairman, that is the net increase. If you want to take the Province of Ontario with a 7 per cent sales tax, which is similar to the provincial sales tax of the Province of British Columbia, a \$100,000 home has included in it about \$6,000 in combined federal and provincial sales tax payments. It is split about evenly between the federal sales tax and the provincial sales tax. So you can back that down to a pre-sales tax cost of \$94,000. You would then apply an 8 per cent federal tax to the \$94,000, and then to that you apply the 7 per cent provincial sales tax. If you just want to take the two figures of 6 and 15, it is about a 9 per cent increase in the cost of the product. This would require a very substantial reduction in the personal tax rates to maintain a level playing field.

We have looked at how other countries have treated housing as a commodity, as a product, under these proposed measures. There is only one country in the world that would treat new housing as severely as the white paper proposals. You will find in all other countries they have different versions of trying to make some accommodation to its impact on affordability that range from a different tax rate that is applied, or that tax rate being applied to a percentage of the price.

The Chairman: As I indicated to you earlier, at this time the committee will only be dealing with it on an overall basis because we will have to turn our minds to that after we have our view in on stage one, which we are trying to do by December 2. We hear you, but we may be seeing you again after we have stage one behind us. Are you finished with the points that you wished to make?

Mr. Godfrey: That would summarize the concerns that we have arising from the white paper proposals.

Senator Perrault: I have always regarded housing as one of the best of the economic stimuli that one can apply in order to create economic activity and employment. You have sounded a warning in your brief. You said that the industry is one of the most significant employers in Canada, contributing 850,000 person years directly or indirectly. You say further that the cost of housing will go up 9 per cent and that that will defer, presumably, decisions to build on the part of many Canadians.

What adverse effect—it is all speculative, I suppose, at this stage—can you see on unemployment as a result of these proposed changes?

Mr. Godfrey: First of all, the 9 per cent figure is the sales tax reform impact, it is not the corporate tax impact. When we look at the corporate side—

[Traduction]

rapports entre le revenu et les coûts. Nous avons rencontré les responsables du ministère des Finances. Il nous ont dit penser que peut-être nos chiffres étaient un peu trop élevés. Quand on me dit que «peut-être» nos chiffres sont «un peu trop élevés», j'en déduis que notre marge d'erreur doit être de 0,1 p. 100.

Le sénateur Roblin: Ce chiffre, monsieur le président, exclut-il l'actuelle taxe sur les ventes des fabricants ainsi que la taxe provinciale de vente? Autrement dit, est-ce une hausse nette ou une hausse brute?

M. Godfrey: Monsieur le président, c'est la hausse nette. Prenons le cas de l'Ontario, qui impose une taxe de vente de 7p. 100, analogue à celle de la Colombie-Britannique. À 100 000 \$ une maison comprend des taxes de vente fédérale et provinciale d'environ 6 000 \$. Ces taxes sont réparties assez également entre Ottawa et la province. On peut donc estimer que le coût avant taxe est de 94 000 \$. On prélève une taxe fédérale de 8p. 100 sur ces 94 000 \$, puis une taxe provinciale de 7p. 100 sur ces 8p. 100. Si l'on tient compte de ces deux chiffres de 6 et de 15, on obtient une augmentation de 9p. 100 du coût du bien. Il faudrait donc réduire de façon très importante les taux d'imposition des particuliers pour demeurer sur un pied d'égalité.

Tenant compte des mesures proposées, nous avons examiné comment d'autres pays s'y prennent pour considérer l'habitation comme un produit de base, un produit. Nous sommes le seul pays au monde où l'on traiterait les nouvelles habitations aussi sévèrement qu'on propose de le faire dans le Livre blanc. Partout ailleurs, on tente de diverses façons de réduire l'incidence sur l'accession à la propriété; soit en appliquant un taux d'imposition différent soit en appliquant ce taux à un pourcentage du prix.

Le président: Comme je vous l'ai dit, le Comité n'en traite, pour l'instant, que de façon générale. Nous devrons y revenir après avoir exprimé notre point de vue sur la phase un, ce que nous essayons de faire d'ici au 2 décembre. Nous recueillons vos points de vue, mais il se peut que nous vous convoquions à nouveau après la phase un. Avez-vous exposé tous les points que vous vouliez aborder?

M. Godfrey: C'est tout pour les préoccupations que nous causent les propositions du Livre blanc.

Le sénateur Perrault: Le bâtiment m'a toujours paru être l'un des meilleurs moyens de stimuler l'activité économique et la création d'emplois. Vous faites une mise en garde dans votre mémoire. Vous dites que cette industrie est l'un des plus importants employeurs du Canada, qu'elle représente 850 000 années-personnes, directement ou indirectement. Vous prévoyez en outre que le coût des maisons augmentera de 9p. 100, et que, pour cette raison, de nombreux Canadiens décideront d'attendre pour faire construire.

Sachant qu'il ne s'agit pour l'instant que de suppositions, quelles répercussions négatives ces propositions pourraient-elles avoir sur les taux de chômage?

M. Godfrey: D'abord, ces 9 p. 100 équivalent à l'incidence de la réforme de la taxe de vente, et non pas à celle de la réforme de l'impôt sur les sociétés. Quand on tient compte du sort des sociétés...

[Text]

Senator Perrault: I am talking about the cost of housing, though.

Mr. Godfrey: That is right; the sales tax change would lead to a 9 per cent increase in the costs. That is stage two.

The effects of stage one would leave you with an industry with less resilience to play its traditional role, which is leading the economy out of periods of soft activity into periods of growth. That has, historically, been a role that our industry has played. The impacts of the corporate changes, particularly the capitalization and the cash flow impact that they have, diminish our ability to play that role when the economy chooses to provide the opportunity. So that the impact there is to the extent that it forces myself and other people in the industry, given the limited equity and the limited credit available, to reduce our individual levels of activity. I think you would see an adverse effect in terms of employment.

Market forces are obviously a strong reality in that. When market forces have returned, we have typically found ourselves with that residual strength to respond, expand and grow and, as individual players, we would not have that capacity available to us in the future the way that we do today.

Senator Perrault: Are there significant differences between this proposed tax regime and that which is in existence in the United States at the present time? We are talking in terms of a closer economic relationship with the United States. Is the housing industry faced with some of the features of this new package in the United States?

Mr. Godfrey: Residential housing is very much an indigenous industry. You do not find international or continental players involved in the residential side. If anything, we had Canadian residential builders move into the U.S. market several years ago, but I think you will find that most of them are coming back wiser for the experience. It is very much a local market activity. If you look at the structure of our industry, you will find that most people build in their individual market. Our two systems are quite different.

Senator Perrault: Do tax authorities there capitalize the soft cost, do you know, or are you aware of that?

Mr. Godfrey: I do not know.

The Chairman: Do you have a comment on Blenkarn's idea allowing you to charge off the interest costs on vacant land but capitalizing the soft costs?

Mr. Godfrey: I have been out of the country. I read that over today. I would have read it yesterday. We could also talk about airline deregulation as another consequence of the 1980s. I paid the burden of that yesterday trying to get back.

I think he has gone half way. I am not sure what his rationale was for limiting it only to the land.

The Chairman: Basically, you can make out a case for a person who takes vacant land and pays municipal taxes for a considerable period of time. But once you get to the soft costs you have made a decision to go forward, and you are in a project

[Traduction]

Le sénateur Perrault: Je parle pour ma part du coût des maisons.

M. Godfrey: C'est juste; la modification de la taxe de vente augmenterait les coûts de 9 p. 100. C'est la phase deux.

La phase un aurait déjà pour effet d'empêcher l'industrie de jouer pleinement son rôle traditionnel, soit de sortir l'économie des périodes de léthargie pour l'amener vers la croissance. Voilà le rôle que joue historiquement notre industrie. Les répercussions des modifications de l'impôt sur les sociétés, surtout en ce qui concerne la capitalisation et la marge d'autofinancement, nous rendent moins aptes à jouer ce rôle quand l'économie en offre la possibilité. Ces répercussions sont d'une telle ampleur qu'elles nous contraignent, moi et d'autres de notre secteur d'activité, en raison du peu de fonds propres et du crédit limité dont nous disposons, à réduire individuellement nos activités. Je pense donc qu'on en sentirait les effets négatifs sur l'emploi.

Évidemment, le jeu des mécanismes du marché y est pour une bonne part. Il faut dire que quand les tendances du marché s'améliorent, il nous reste habituellement assez de force pour réagir, prospérer et croître. Cependant, en tant que participants individuels, nous n'aurions plus la même possibilité.

Le sénateur Perrault: Existe-t-il de grandes différences entre ce régime fiscal qu'on propose et celui des États-Unis? Il est question de resserrer les liens économiques avec ce pays. L'industrie de la construction est-elle aux prises avec certains aspects de ce nouveau lot de propositions aux États-Unis?

M. Godfrey: La construction domiciliaire est un secteur d'activité à caractère tout à fait national. On n'y trouve pas de participants internationaux ou américains. Des constructeurs canadiens ont bien sûr opté pour le marché américain il y a plusieurs années. Cependant, on constate que la plupart d'entre eux nous reviennent, assagis par cette expérience. C'est une activité commerciale de nature essentiellement locale. En observant la structure de notre secteur d'activité, on se rend compte que la plupart des constructeurs s'en tiennent à leur propre marché. Nos deux systèmes diffèrent grandement.

Le sénateur Perrault: Le fisc capitalise-t-il les coûts accessoires?

M. Godfrey: Je ne sais pas.

Le président: Que pensez-vous de l'idée de M. Blenkarn de vous permettre de défalquer des frais d'intérêt sur les terrains vacants et de capitaliser les coûts accessoires?

M. Godfrey: J'étais à l'étranger. J'ai lu cela aujourd'hui. J'aurais dû le lire hier. On pourrait aussi parler de la déréglementation des transports aériens, autre fruit des années 80. Je l'ai payé hier en essayant de revenir.

Je pense qu'il n'est pas allé assez loin. Je ne vois pas bien pourquoi on limiterait cette défalcation au terrain.

Le président: En substance, vous pouvez présenter des arguments en faveur d'une personne qui achète des terrains vacants et qui paie des taxes municipales pendant une assez longue période. Mais une fois que vous engagez des frais accessoires, c'est que vous avez pris la décision de poursuivre, et vous en

[Text]

rather than a development phase. That would be my concept as to why he did the split—and it makes a bit of sense.

Mr. Godfrey: Where I have a problem is, for example, if I buy a kitchen from this gentleman, as long as that kitchen sits in his warehouse he can deduct the inventory carry costs of that product; and, if I buy my book from you you can do the same thing. But under that proposal, the minute those items are shipped out onto my building site—

The Chairman: You are making a terrible mistake, Mr. Godfrey. You are trying to say that taxes are equitable and understandable.

Mr. Godfrey: I believe it was you who suggested the first rationale, and I am trying to find the strength in the rationale. You may be right; it may not be there after all.

Senator Perrault: But these utilities, or these washers and dryers are put on your property? Please continue. What were you saying?

Mr. Godfrey: As long as any item that I buy from anyone sits on his facility -

The Chairman: It becomes an inventory.

Mr. Godfrey: He can deduct the inventory tariff. But the minute that it is on my site, I would have to capitalize the costs of sitting with that product.

Senator Perrault: Yes.

Mr. Godfrey: Again, it is more significant when you get into rental projects of multiple unit projects where, between the time that you start and the time that you are actually completed and leased up is quite a run. Those costs build up.

Senator Perrault: Before they are finally occupied, yes.

Mr. Godfrey: Yes. Those costs build up a lot more on those. On single-family housing, which is merchant activity, it is not as heavy a hit; but it certainly would change the economics of rental construction. Unfortunately, one of the critical problems that we have in this country right now is, getting the private sector to fund rental units.

The Chairman: There are other reasons for that.

Mr. Godfrey: I fully recognize that, but we have to remember that the government has done a reasonably good job of getting out of some programs that were not as well defined or cost effective as they should have been. But what happens if the private sector, as a result of the change in the economics of that activity, fully withdraws now? The government is saying, "Where will we get money on the tax side?" My question is: If you are forced back into that and you do not want to be—nor should you be—where will you find the money to do that?

[Traduction]

êtes à l'étape de projet, et non plus à celle de développement. Ce serait à mon avis la raison pour laquelle elle a séparé les deux aspects et cela me semble logique.

M. Godfrey: Ce que j'accepte mal, c'est que, par exemple, si j'achète une cuisine d'un entrepreneur, tant qu'elle est dans son entrepôt, il peut déduire les frais de financement de ses stocks; et si j'achète un livre de vous, vous pouvez en faire autant. Mais, selon cette proposition, dès que cette cuisine est acheminée vers mon chantier de construction...

Le président: Vous commettez une grave erreur, monsieur Godfrey. Vous essayez de dire que les impôts sont équitables et faciles à comprendre.

M. Godfrey: C'est vous, me semble-t-il, qui avez avancé la première hypothèse et j'essaie d'en découvrir le bien-fondé. Vous avez peut-être raison; il n'y en a peut-être pas, après tout.

Le sénateur Perrault: Mais ces commodités, ou ces laveuses et sècheuses, sont déposés sur votre terrain? Veuillez poursuivre. Que disiez-vous?

M. Godfrey: Aussi longtemps qu'un article que j'achète à un entrepreneur se trouve dans son entrepôt...

Le président: Il fait partie des stocks.

M. Godfrey: ...l'entrepreneur peut déduire les frais de stock. Mais dès que cet article est déposé sur mon chantier, je dois capitaliser les frais de détention de cet article.

Le sénateur Perrault: C'est exact.

M. Godfrey: Là encore, le problème devient plus grave quand on parle de projets locatifs de logements multiples, car, entre le moment où les travaux débutent et celui où ils sont terminés et où tous les logements sont loués, il s'écoule un laps de temps considérable. Ces frais s'accumulent entre-temps.

Le sénateur Perrault: Avant que les logements soient finalement occupés, en effet.

M. Godfrey: C'est exact. Ces frais s'accumulent beaucoup plus dans le cas de ces projets. Par contre, pour ce qui est de la vente d'un logement unifamilial, qui constitue une activité marchande, les frais ne sont pas si élevés; donc, sur le plan économique, les perspectives de construction de logements locatifs changeraient assurément. Malheureusement, un des graves problèmes auxquels nous faisons actuellement face dans le pays, c'est d'amener le secteur privé à financer les logements locatifs.

Le président: Il y a d'autres raisons à cela.

M. Godfrey: Je le reconnais parfaitement, mais nous devons nous rappeler que le gouvernement a assez bien réussi à se retirer de certains programmes qui n'étaient pas aussi bien définis ou économiques qu'ils auraient dû l'être. Mais qu'arrivera-t-il si le secteur privé, à la suite du revirement de la situation économique dans ce secteur, se retire désormais complètement? Le gouvernement se demande où il puisera ses recettes fiscales, mais je rétorque: «Si on est obligé de poursuivre et qu'on ne le veuille pas—et l'on ne devrait pas y être obligé—où trouvera-t-on l'argent pour le faire?»

[Text]

The Blenkarn committee recognized the merits of the argument on the one side, but I am not sure what the rationale was for treating the other part differently.

Senator Simard: Did I hear the witness say that the additional tax load comes to about \$10 million the first year for the whole industry and \$70 million in year five?

The Chairman: Yes. It basically goes up to \$70 million.

Senator Simard: That is the departmental estimate, is it?

The Chairman: Yes. It included the real estate industry as a whole, not just the home builders. It is \$10, \$20, \$30, \$50 \$70 million.

Senator Simard: It is \$70 million in year five alone?

The Chairman: Yes.

Senator Simard: Well, \$10 million does not seem to be that much money for the whole industry. Even \$70 million is not that much in the scheme of things.

Mr. Godfrey: But we are taking a broad term. One of the problems in some of the proposals that are designed and some of the statements made about the real estate industry is that you are averaging in a dangerous way different activities that cannot be appropriately averaged.

In terms of the increased revenue from the home building side of it I cannot tell you what it is. I can tell you that I do not think there will be much under the proposals as presently designed, so it may be that other sectors will be bearing the burden more heavily.

Senator Simard: Did you offer any comments on other avenues that the government should be contemplating, or did you say that that was not your job? In terms of your own sector, how would you suggest the government could match the revenue by changing this policy but yet not go with capitalization of interest, which is the main concern?

Mr. Godfrey: I am not sure that, with the capitalization change, they will be getting any increased revenue from our sector of the industry.

The Chairman: What Senator Simard is asking you to do is take on faith their basis. Have you a suggestion to offset, in year five, your proportion of the \$70 million forgone? According to your estimates, even if they are wrong, obviously they have forgone something. What are you suggesting to offset that in terms of your industry?

Mr. Godfrey: What we have suggested is that, in terms of the ability to capitalize, the principal activities of the taxpayer should be devoted to the development of land for resale or buildings for residential, commercial and industrial use. That is a tighter definition.

[Traduction]

Le Comité Blenkarn a reconnu les mérites de cet argument sur un plan, mais j'ignore sur quoi il s'est fondé pour traiter l'autre plan différemment.

Le sénateur Simard: Le témoin a-t-il dit que la charge fiscale supplémentaire pour toute l'industrie s'élève à environ 10 millions de dollars la première année et à 70 millions la cinquième année?

Le président: Oui, elle s'élève à 70 millions de dollars. Son estimation...

Le sénateur Simard: Vous parlez de l'estimation du Ministère, n'est-ce pas?

Le président: Oui. Cette estimation portait sur l'ensemble du secteur immobilier, et non seulement sur les constructeurs d'habitations. Les recettes fiscales représentent sur cinq ans 10, 20, 30, 50 et 70 millions de dollars.

Le sénateur Simard: Elles s'élèvent à 70 millions uniquement pour la cinquième année?

Le président: C'est exact.

Le sénateur Simard: Eh bien, il semble que 10 millions de dollars ne constituent pas un montant très considérable pour tout le secteur. Même 70 millions de dollars n'est pas un montant très élevé dans ce cas-ci.

M. Godfrey: Mais nous parlons de façon générale. Un des problèmes que présentent certaines propositions qu'on a avancées et certaines déclarations qu'on a faites au sujet du secteur immobilier, c'est qu'on réunit des activités différentes pour établir des moyennes, ce qui n'est pas logique.

Je ne peux vous dire quelles recettes fiscales supplémentaires proviendraient de la construction d'habitations. Je ne crois pas qu'elles seront élevées si les propositions actuelles sont adoptées, de sorte que d'autres secteurs risqueront de supporter un fardeau fiscal plus lourd.

Le sénateur Simard: Avez-vous proposé d'autres solutions au gouvernement, ou avez-vous dit que ce n'était pas à vous de le faire? Comment, à votre avis, le gouvernement pourrait-il puiser le même montant de recettes dans votre secteur, tout en modifiant sa politique, sans toutefois exiger la capitalisation des intérêts, ce qui constitue votre principale préoccupation?

M. Godfrey: Je ne suis pas certain qu'avec cette modification il puisse puiser des recettes supplémentaires dans notre secteur.

Le président: Ce que le sénateur vous demande, c'est d'accepter l'argument du gouvernement. Avez-vous une proposition qui compenserait, la cinquième année, votre proportion des 70 millions à laquelle le gouvernement renoncerait? Selon vos estimations, même s'il fait erreur, il renonce évidemment à des recettes. Que proposez-vous pour compenser cette perte de recettes fiscales dans votre secteur?

M. Godfrey: Nous avons proposé que, aux fins de la capitalisation, les principales activités du contribuable soient consacrées à la mise en valeur de terrains pour leur revente ou à la construction d'immeubles pour usage résidentiel, commercial et industriel. Cette définition est plus restreinte.

[Text]

I understand your concern about, for example, a shoe manufacturer who may buy, as a shelter for his investment, a piece of land. My situation is very different. This is my ongoing business activity. The issue we have talked about is a more appropriate definition.

The Chairman: That is not answering the question Senator Simard put to you. If you are going to forego the capitalization of interest or the capitalization of taxes on vacant land or soft costs, what are you suggesting can offset the revenue loss involved, even although you do not accept, possibly, the actual numbers?

Senator Perrault: What can provide an equivalent revenue?

Mr. Godfrey: If what they are suggesting is a change in the timing of a payment, we are saying that is an inequity of a discriminatory nature. We are saying that, if you want to proceed with this, from our side of the economy, you are probably going to derive less net tax revenue because of the hit against levels of activity.

Senator Simard: Is that just a guess? People do have to buy houses.

Mr. Godfrey: We also need money with which to operate. I wish your statement would apply to all years, but I have been in the business and, unfortunately, not everyone agrees with you. We saw what happened to the industry in previous years. It is not a guess that it would have that effect. We have conducted model demonstrations on this twice. The firm of Dwight, Haskin, Sells has done its own independent study. I believe you have a copy of that. That shows the cash flow impasse in terms of level of activity. However, if you really want to find out the situation, you only have to talk to any banker who finances builders and ask him how their treatment of the industry will be if this kind of a measure is in place.

If I buy 30 lots, I have to capitalize the cost of sitting with those lots and, if the economy goes soft because interest rates go up, those costs I am being asked to capitalize will go up. I need the cash to capitalize that. My source of revenue goes down immediately. I am left with after-tax dollars with which to finance an increasing cost.

The Chairman: We understand your point.

Mr. Godfrey: In answer, Mr. Chairman, I do not think it is a guess. I think it is a practical reality that we will ultimately have to face.

Senator Simard: What is the average period that people in your sector, that is, homebuilders, have to hang on to these lots? Is it two years or more?

Senator Roblin: It is three years to seven years.

The Chairman: He said that, on average, it was three.

[Traduction]

Je comprends que vous soyez préoccupés au sujet, par exemple, d'un fabricant de chaussures qui achète une parcelle de terrain comme abri fiscal pour son investissement. Ma situation est très différente. J'exerce mon activité commerciale en permanence. L'exemple dont nous avons parlé constitue une définition plus appropriée.

Le président: Cela ne répond pas à la question que vous a posée le sénateur Simard. Si vous renoncez à la capitalisation des intérêts ou des impôts sur des terrains vacants, ou des frais accessoires, que suggérez-vous pour compenser la perte de recettes qui en résultera, même si vous n'êtes peut-être pas d'accord avec les montants réels?

Le sénateur Perrault: Où peut-on trouver des recettes équivalentes?

M. Godfrey: Nous estimons qu'il serait discriminatoire que le gouvernement propose de modifier le moment où un paiement doit être effectué. Si vous comptez procéder ainsi, vous allez probablement passer moins de recettes fiscales nettes dans notre secteur, parce que le rythme des activités diminuera.

Le sénateur Simard: S'agit-il simplement d'une supposition? Les gens doivent bel et bien acheter des maisons.

M. Godfrey: Nous avons également besoin d'argent pour fonctionner. Je souhaiterais que votre déclaration s'applique à toutes les années, mais je fais partie du secteur et, malheureusement, tout le monde n'est pas d'accord avec vous. Nous avons été témoins de ce qui est déjà arrivé dans le secteur. Je ne fais pas de supposition quand je dis que ce sont les conséquences qui découleraient des propositions. Nous avons procédé à deux reprises à la démonstration de modèles à ce sujet. En outre, la société Dwight, Haskin, Sells a mené sa propre étude indépendante. Je crois que vous en avez une copie. Elle relève un manque de liquidités pour poursuivre les activités au même rythme. Mais si vous désirez vraiment savoir de quoi il retourne, vous n'avez qu'à vous adresser à tout banquier qui finance les constructeurs et lui demander comment le secteur sera traité si ce genre de mesure est mise en œuvre.

Si j'achète 30 lots, je dois capitaliser les frais de détention de ces lots et, si l'économie fléchit en raison d'une hausse des taux d'intérêt, les frais que je suis tenu de capitaliser augmenteront. J'ai besoin de liquidités pour les capitaliser. Ma source de revenu diminue immédiatement. Il ne me reste qu'un revenu après impôt pour financer des frais qui augmentent sans cesse.

Le président: Nous comprenons votre point de vue.

M. Godfrey: Pour répondre à votre question, monsieur le président, je ne crois pas qu'il s'agisse d'une supposition, mais bien d'une réalité à laquelle nous devons faire face à un moment donné.

Le sénateur Simard: Pendant combien de temps, en moyenne, les constructeurs d'habitations doivent-ils conserver ces lots? Pendant deux ans ou plus?

Le sénateur Roblin: Entre trois et sept ans.

Le président: Il a dit trois ans en moyenne.

[Text]

Mr. Godfrey: It is three to seven years. As a moderate-sized homebuilder, if I pick up a project of 40 to 50 lots, I would do that thinking I would be involved in that for three years.

The Chairman: You said that it depended on the municipality and how hot the area was.

Mr. Godfrey: The regulatory environment is very important.

The Chairman: I think we understand the position you have taken. Thank you very much for your assistance.

Mr. Godfrey: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Our next group of witnesses is from the Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors.

Mr. Gordon Rowan, President, Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors: Mr. Chairman, I would like to introduce my colleagues. With me today is Mr. Brian Krausert, the Vice President, Mr. Gordon Dibb, Vice President, Nabors Drilling Ltd., and Mr. Don Herring, the Managing Director.

Mr. Chairman, I would like to thank you for the opportunity to appear before the standing committee and address our concerns respecting future levels of investment in the petroleum industry.

Our concerns are that much more pressing in light of the recommendations which came down from your counterparts on the house committee, on November 16.

For those of you who may not yet be aware of those views as they impact upon our concerns, the committee recommended against our suggestions respecting the future treatment of flow-through shares.

I realize that time is very short, and would propose to make a couple of comments myself, by way of introduction and background. Then Mr. Dibb will walk us briefly through an example, which we will file with you. We will then make one single recommendation.

The CAODC is a trade association that represents the contract drilling and well servicing industry across Canada. Our members operate 548 drilling rigs, including the offshore units in the east and north, and some 385 service rigs, the bulk in western Canada.

The industry, for the most part, is comprised of small companies—about six rigs on average. Most of the companies are privately held, and most, about 80-90 per cent, are Canadian owned.

I might note that, according to the Canadian Energy Research Institute, each time a rig goes to work 70 direct jobs and up to 210 oilfield jobs are created.

We are a service industry to the operating companies. That is, we exist solely to work for the oil and gas explorers and producers. We do not initiate drilling or servicing activities on our own, but must depend upon a willingness on the part of the oil companies to invest or spend money in the exploration effort.

[Traduction]

M. Godfrey: Entre trois et sept ans. En tant que constructeur d'habitations de taille moyenne, si j'entreprends un projet immobilier de 40 à 50 lots, j'envisage d'y travailler pendant trois ans.

Le président: Vous avez dit que cela dépendait de la municipalité et des possibilités offertes dans la région.

M. Godfrey: La réglementation est très importante.

Le président: Je crois que nous comprenons la position que vous avez adoptée. Je vous remercie beaucoup de votre témoignage.

M. Godfrey: Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: Notre prochain groupe de témoins appartient à la *Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors*.

M. Gordon Rowan, président, Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors: Monsieur le président, je voudrais vous présenter mes collègues. M'accompagnent aujourd'hui, MM. Brian Krausert, vice-président, Gordon Dibb, vice-président, *Nabors Drilling Ltd.*, et Don Herring, directeur exécutif.

Monsieur le président, je tiens à vous remercier de nous avoir offert la possibilité de comparaître devant le Comité permanent et de vous faire part de nos préoccupations au sujet des futurs niveaux d'investissement dans le secteur pétrolier.

Nos préoccupations se sont avivées depuis que nous avons pris connaissance des recommandations que vos homologues du Comité de la Chambre ont faites le 16 novembre.

Pour ceux d'entre vous qui ne sont peut-être pas encore au courant des recommandations qui se répercutent sur notre secteur, je vous informe que le Comité s'est prononcé contre nos propositions à l'égard du futur traitement des actions accréditives.

Comme je me rends compte que nous avons très peu de temps, je me propose de faire quelques observations en guise d'introduction et d'exposé. Puis M. Dibb nous donnera brièvement un exemple, que nous vous soumettrons. Il fera ensuite une seule recommandation.

La CAODC est une association commerciale qui représente le secteur du forage et de l'entretien de puits sous contrat au Canada. Nos membres exploitent 548 installations de forage, dont les installations en haute mer dans l'Est et dans le Nord, et quelque 385 installations de service, la majeure partie se trouvant dans l'ouest du Canada.

Le secteur se compose surtout de petites sociétés, comptant en moyenne six installations. La plupart d'entre elles sont privées 80 à 90p. 100 appartiennent à des intérêts canadiens.

Je vous ferais remarquer que, selon le *Canadian Energy Research Institute*, chaque fois qu'une installation est mise en service, 70 emplois directs et jusqu'à 210 emplois dans les champs de pétrole sont alors créés.

Nous constituons un secteur au service des sociétés exploitantes, c'est-à-dire que, sans les explorateurs et les producteurs de pétrole et de gaz, nous n'existerions pas. Nous n'entreprenons nous-mêmes aucune activité de forage ou de service, étant

[Text]

I would also like to note that the vast bulk of our work is in the conventional oil and gas basins, not in things like oil sands. Within that context, about one-third of the activity is initiated by the large, integrated oil companies. The remaining two-thirds is undertaken by medium and small companies.

Turning directly to the tax reform paper, we have singled out one specific issue. We are of the view that the tax reform document, on balance, is a good paper and our purpose here is not to take a broadside at the principles outlined by Mr. Wilson. Rather, we have keyed in on one specific concern that we believe was an unintended consequence of tax reform. Said another way, Mr. Wilson, in his June 18th speech, supports flow-through shares as an important source of funding to the resource or extraction industry as a whole.

However, the adjustments to other parts of the regime, which I will now ask Mr. Dibb to outline, will render the flow-through share unattractive to the small, individual investor, in the next couple of years.

Mr. Gordon Dibb, Vice President, Nabors Drilling Ltd., Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors: Mr. Chairman, before we go through the addendum that was attached to the presentation, perhaps it would be beneficial to the committee to run through the principles of tax flow-through shares. Flow-through shares are basically designed to encourage investors who have taxable income to invest in risky exploration in the mineral and oil and gas sector. The procedure in which it operates is that it allows exploration companies that have no taxable income to use the deductions they have earned in exploration to flow the deductions through to investors in return for the investors' giving them the capital to explore. That is the basis on which flow-through shares work.

Everything we have read and seen in both the white paper and in the Blenkarn commission report confirms our opinion that the Government of Canada supports that proposal, that it is a method by which the government can encourage exploration in the mineral and oil and gas sectors. What we believe happened is that, as part of the general exercise of broadening the tax base and reducing the rates, a few of the proposals which were not designed specifically to change anything intact in flow-through shares have aggregated together to make the whole system uneconomic. That is the point we are trying to raise here and which we presented to the Blenkarn commission.

One of the important things that should be stressed about flow-through shares is that they are a form of equity financing for the small and medium-sized companies that wish to undertake exploration in Canada. We have found through the NEP

[Traduction]

tributaires des sociétés pétrolières qui consentent à investir ou à engager des fonds dans l'exploration pétrolière et gazière.

Je voudrais également vous faire remarquer que la très grande majorité de nos travaux sont menés dans les bassins conventionnels de pétrole et de gaz, et non dans des sables bitumineux. Dans ce contexte, environ le tiers des activités sont lancées par les grandes sociétés pétrolières intégrées, alors que les deux tiers restants sont entreprises par les moyennes et les petites sociétés.

Pour passer directement au Livre blanc sur la réforme fiscale, nous avons cerné une question précise. Nous sommes d'avis que, à tout prendre, le document portant sur la réforme fiscale est acceptable, et nous n'avons pas l'intention de nous en prendre ici aux principes décrits par M. Wilson. Nous nous sommes plutôt concentrés sur un point précis qui, à notre avis, constitue une conséquence involontaire de la réforme fiscale. Autrement dit, dans son discours du 18 juin, M. Wilson s'est dit favorable aux actions accréditives, estimant qu'elles constituent une source importante de financement pour l'ensemble de l'industrie primaire.

Quoi qu'il en soit, les modifications apportées à d'autres parties du régime, que je demanderai maintenant à M. Dibb de décrire, ne rendront pas les actions accréditives alléchantes pour le petit investisseur individuel, au cours des deux prochaines années.

M. Gordon Dibb, vice-président, Nabors Drilling Ltd., Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors: Monsieur le président, avant que nous parcourions l'annexe jointe au mémoire, peut-être serait-il bon de passer en revue les principes qui sous-tendent les actions accréditives. Ces dernières sont conçues en substance pour encourager les investisseurs qui ont un revenu imposable à investir dans des travaux d'exploration risqués dans les secteurs minier, pétrolier et gazier. Les actions accréditives permettent aux sociétés d'exploration n'ayant aucun revenu imposable d'utiliser les déductions qu'elles ont gagnées dans des travaux d'exploration pour les céder à des investisseurs, en échange de quoi les investisseurs leur accordent le capital nécessaire pour mener d'autres travaux d'exploration. C'est sur quoi les actions accréditives sont fondées.

Tout ce que nous avons lu dans le Livre blanc et dans le rapport de la commission Blenkarn confirme notre opinion selon laquelle le gouvernement du Canada souscrit à cette proposition, et qu'il s'agit d'une méthode lui permettant d'encourager la réalisation de travaux d'exploration dans les secteurs minier, pétrolier et gazier. Mais ce qui s'est produit à notre avis, c'est que, dans le cadre du processus général visant à élargir l'assiette fiscale et à réduire les taux d'imposition, quelques-unes des propositions qui n'étaient pas conçues expressément pour modifier les actions accréditives à quelque égard que ce soit ont, une fois réunies, rendu tout le système inefficace. C'est le point que nous tentons de soulever ici et que nous avons exposé devant la commission Blenkarn.

Un des points importants qu'il faudrait souligner au sujet des actions accréditives, c'est qu'elles constituent une forme de financement par actions pour les petites et les moyennes sociétés qui désirent entreprendre des travaux d'exploration au

[Text]

and the recession we had in the oil patch that it is very dangerous to finance exploration on debt. Debt has to be paid and debt has to be serviced. The penalty for an unsuccessful exploration program would be the bankruptcy of the company if it finances all its exploration with debt. But if it finances exploration on equity, the costs of unsuccessful exploration are not so punitive to the company and it can survive. That encourages the company to take the risk. Of course, the encouragement to the investors to take the risk is that the deductibility of those deductions which will flow through to them via the exploration company.

I should like to turn to the addendum now and the first example contained therein. Working on the basis that we are trying to evaluate the economics for each dollar invested, we will begin with \$1 invested in flow-through shares. Another key part of flow-through shares is that when the exploration company sells shares to the partnership or the other vehicle by which the flow-through share scheme works, the shares are sold at a premium above their present market value. This premium is designed to compensate the company for giving up its tax deductions and also to provide some equity amongst any other shareholder of the company who happened to buy his share without getting any deductions flowing through to him. Therefore, in this particular example, using statistics from some of the flow-through shares that have taken place, a representative market value for the share at the time the investor bought it would be 70 cents. So he pays his dollar and gets a share worth 70 cents.

In this example, we assume that by the time the investor gets the right to sell his investment, that share has increased in value to 78 cents. In flow-through share schemes, the investor must normally wait at least nine months before he is entitled to dispose of his investment. For example, flow-through share schemes that closed in September of 1987 can first be disposed of in June of 1988. That is fairly normal; it just allows the whole program and the exploration to take place so that the benefit of that exploration manifests itself in the share prices. That long a waiting period is fairly consistent.

Turning back to the example in the addendum, we need to calculate the after-tax costs to the investor of his investment. Using Alberta tax rates and forgetting the temporary surtaxes and other temporary taxes put in by the provincial government, before tax reform there would be a tax rate of 50 per cent. Therefore, the net cost to his investment is 50 cents. When he sells the shares he would get his gross market price of 78 cents.

In the flow-through share scheme, the taxpayer has no tax cost for his shares because the \$1 deduction he gets from the exploration expenses renounced to him is deducted off his cost base. So his cost base is zero; his gain is 78 cents; he has to pay tax on 50 per cent of that under the present scheme, which is 20 cents tax, and his net proceeds of sale after tax is 58 cents. Therefore, he makes a profit of 8 cents.

[Traduction]

Canada. Nous avons constaté, pendant l'application du PÉN et la récession que nous avons connue dans le secteur pétrolier, qu'il est très risqué de financer des activités d'exploration à l'aide de la dette. Il faut la payer et en assurer le service. Une société est acculée à la faillite si elle finance tous ses travaux d'exploration à l'aide de la dette et qu'ils sont infructueux. Mais si elle les finance au moyen d'actions et qu'ils ne sont pas couronnés de succès, les conséquences ne seront pas aussi graves pour la société, et elle pourra survivre. Les actions accréditives encouragent donc la société à courir des risques. Bien entendu, ce qui encourage les investisseurs à courir le risque, ce sont les déductions qui leur sont transmises par l'intermédiaire de la société d'exploitation.

J'aimerais maintenant passer au premier exemple qui y figure. Puisque notre objectif consiste à évaluer les aspects financiers de chaque dollar investi, nous commencerons par analyser la somme de un dollar investie dans des actions accréditives. Celles-ci comportent un autre aspect important, à savoir que lorsqu'une compagnie d'exploration vend des actions à ses associés ou se départit de ses autres mécanismes de placement accréditifs, les actions sont vendues à un prix supérieur à leur valeur marchande du moment. Cette prime vise à compenser la compagnie pour avoir renoncé à ses déductions fiscales, et aussi à fournir des capitaux aux autres actionnaires de la compagnie qui ont acheté des actions sans bénéficier d'aucune déduction. Par conséquent, dans cet exemple-ci, l'action, au moment de l'achat, aurait une valeur marchande de 70 cents si l'on se fonde sur certaines des actions accréditives qui ont été échangées. L'investisseur verse donc un dollar et obtient une action qui vaut 70 cents.

Dans cet exemple, nous présumons que, au moment où l'investisseur obtient le droit de vendre, la valeur de l'action est passée à 78 cents. Dans un programme d'actions accréditives, l'investisseur doit normalement attendre neuf mois avant de pouvoir se départir de son investissement. Par exemple, les actions accréditives achetées en septembre 1987 ne peuvent être revendues avant juin 1988. Ce délai, qui est tout à fait normal, permet d'assurer la mise en œuvre du programme d'exploration pour que les bénéfices découlant de ces activités se manifestent dans le prix des actions. Ce long délai est logique.

Si l'on revient à l'exemple donné dans l'annexe, nous devons calculer les coûts après impôt que représente l'investissement. Si l'on se sert des taux d'imposition en vigueur en Alberta et qu'on laisse de côté les surtaxes et autres taxes temporaires instituées par le gouvernement provincial, le taux d'imposition, avant la réforme fiscale, serait de 50 p. 100. Par conséquent, le coût net de l'investissement serait de 50 cents. Au moment de vendre ses actions, l'investisseur obtiendrait un prix brut de 78 cents.

Dans le programme d'actions accréditives, le contribuable n'a aucun impôt à payer pour ses actions parce que la déduction de un dollar à laquelle il a droit au titre des dépenses d'exploration transmises à son nom est déduite de son prix de base. Ce dernier est donc de zéro. L'investisseur réalise un gain de 78 cents et doit payer un impôt sur 50 p. 100 de ce montant en vertu du programme actuel, ce qui équivaut à 20 cents. Son

[Text]

The Chairman: How is one-half of 78 twenty?

Mr. Dibb: It is actually 19 rounded off to 20.

In the after-tax reform example, his deduction from other income was 42 cents so his net after-tax cost is 58 cents. Using the same sale price of shares, 78 cents is his gross selling price and he is taxable now on three-quarters of his gain, which makes the taxes 25 cents and which gives a net proceeds of sale of 53 cents. This makes the investment uneconomic, because his net cost is 58 cents and his net proceeds of sale are 53 cents. He suffers a net loss of 5 cents. That is the point we have been trying to make.

We have done another example, which is attached to the documents you have been given, which is based on the specific assumption of a premium of 30 per cent. One of the things the Department of Finance challenged us upon was: What premiums are necessary? In the test examples, we have worked out calculations of the various premiums that an investor must have before tax reform and after tax reform to make his investment economic and what premiums a company selling these shares must receive in order to be motivated to sell these shares. I will deal with that later, if I may, because I think the suggestion we wish to make, on behalf of the industry, as a solution for this problem would be to dissuade the government from trying to get involved in the premium that a company sets to sell its shares. I think it is more appropriate a problem for the company to deal with on its own, considering its market.

The solution we recommended is that the erosion of the cost base of a share should be equal only to the fair market value of the share that the investor receives. I understand that the junior mining companies do not charge premiums on their shares because they have so little access to their market. They are quite willing to take the shares and suffer the loss of tax deductions just to get the capital to continue exploration. In those circumstances the government would give no tax break, because there is no premium. The fair market value of the shares would be exactly equal to the expenses renounced. There is no retention of cost base. It would be zero, just like it is now.

If a reasonable premium has to be given to attract the exploration company to make the investment, then the investor gets to retain a small portion of his cost base, which would somewhat alleviate the increase in capital gains—which causes the problem in the economics of these schemes.

Alternatively if the exploration company charged too high a premium the whole investment would become uneconomic to the investor, because, after all, all that we are asking for as a tax break, is that 75 per cent times the tax rate of the premium be allowed as a tax deduction—which would mean that by far the greater proportion of the premium must be borne by the investor. So if the exploration company makes the premium too high, the whole system will not fly because it would be uneconomic.

[Traduction]

produit net, après impôt, est de 58 cents. Il réalise donc un profit de 8 cents.

Le président: Comment faites-vous pour dire que 20 correspond à la moitié de 78?

M. Dibb: En fait, c'est 19 arrondi à 20.

Sous le régime de la réforme fiscale, la déduction accordée au titre d'autres sources de revenu serait de 42 cents, de sorte que son coût net après impôt est de 58 cents. Si l'on se sert du même prix de vente des actions, son prix de vente brut est de 78 cents de sorte que 75 p. 100 de ses gains sont imposables. On arrive donc à un impôt de 25 cents, ce qui donne un produit net de 53 cents. L'investissement n'est donc pas profitable parce que le coût net est de 58 cents, et le produit net, lui, de 53 cents. L'investisseur enregistre donc une perte nette de 5 cents. Voilà ce que nous avons essayé de vous expliquer.

Nous avons calculé un autre exemple, qui figure dans les documents que vous avez, et qui se fonde sur une prime d'émission de 30 p. 100. Le ministère des Finances nous a demandé, entre autres, si ces primes sont nécessaires. Dans les exemples que nous avons fournis, nous avons calculé les diverses primes qu'un investisseur doit avoir avant et après la réforme fiscale pour que son investissement soit rentable, et les primes qu'une compagnie vendant ses actions doit recevoir afin d'être encouragée à les vendre. J'aborderai, si vous le voulez bien, cette question plus tard. Comme solution, nous proposons, au nom de l'industrie, que le gouvernement s'abstienne de déterminer à quel niveau une compagnie doit fixer la prime des actions. Celle-ci est mieux placée que lui pour régler ce problème, compte tenu de son marché.

D'après nous, la diminution du prix de base d'une action devrait être égale à la juste valeur marchande de l'action que l'investisseur reçoit. Je crois comprendre que les petites compagnies minières n'appliquent pas de prime à leurs actions parce que leur accès au marché est limité. Elles sont très disposées à acheter l'action et à renoncer aux déductions fiscales pour obtenir les capitaux nécessaires en vue de poursuivre leurs activités d'exploration. Dans ces circonstances, le gouvernement ne leur accorderait aucun dégrèvement fiscal, parce qu'il n'y a pas de prime. La juste valeur marchande des actions serait égale à celle des dépenses cédées. Le prix de base serait de zéro, comme c'est le cas à l'heure actuelle.

Si une prime raisonnable doit être offerte pour inciter la compagnie d'exploration à investir, l'investisseur conserve une petite fraction de son prix de base, ce qui permet en quelque sorte d'atténuer la hausse des gains en capital, qui est à l'origine du problème.

Autrement, si la prime était trop élevée, l'investissement deviendrait peu rentable aux yeux de l'investisseur parce que, après tout, nous ne demandons qu'une déduction fiscale qui correspond à 75 p. 100 multiplié par le taux d'imposition de la prime, ce qui veut dire que la fraction la plus importante de la prime doit être payée par l'investisseur. Par conséquent, si la compagnie d'exploration demande une prime trop élevée, le système ne peut être rentable.

[Text]

In the attached examples we have worked examples of various types of premiums showing the effect before and after tax reform. One can see from those examples that our solution makes the flow-through shares not as attractive as they were prior to tax reform, but it still retains some viability to them. We believe that these flow-through shares are very important to our industry. The sum of \$250 million was raised in the oil industry this year in flow-through shares. That was the first time since the industry went into recession that we have seen funds raised from the private sector to invest in the oil and gas industry. That has had much to do with the CIDA program which has made the program more competitive with the mining industry in attracting outside capital.

We believe that unless something is done to enhance or retain the old benefits of the flow-through system, then that will be the last money we will see. It compresses all our activity into a very short period until the deadlines expire, basically in December, 1987 or February, 1988. We have put the proposals to the Blenkarn Commission and the Department of Finance.

The Chairman: Who in the Department of Finance?

Mr. Dibb: Through the minister's office.

The Chairman: But you did not have any meeting with Mr. Dodge or any of his officials?

Mr. Don Herring, Managing Director, Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors: Not with Mr. Dodge.

The Chairman: I said "or any" of his officials.

Mr. Herring: With some of his officials, yes.

The Chairman: What was their reaction?

Mr. Dibb: I would categorize their reaction by saying that they were interested; they understood the point that we were making, but they did not know how to fix it. We have crystallized our recommendations a little since we met with them, because we also were struggling to find a solution to this.

The Chairman: Did you send copies of this—

Mr. Dibb: This latest one? No.

The Chairman: May I suggest that you do so?

Mr. Dibb: We will.

The Chairman: I mean in a hurry. When I say that, I mean that you should get it to them yesterday.

Mr. Dibb: We have copies here. We can drop them off with them. To continue with what I was saying, the problem they had was that they did not want to get into a situation in which they were involved in setting the premium at which companies would sell their shares on the market. They said "We can't get into that", and I agree. That is why we have come up with this solution, which really reacts to the premium. If there is no premium, there is no tax break. If there is a reasonable premium, then there is a tax break and the system works. If the premium is too high, the tax break will not make the whole system economic. It will still be unattractive.

[Traduction]

Nous avons, dans l'annexe, fourni divers exemples de primes et illustré les effets qu'elles auraient avant et après la réforme fiscale. Vous pouvez voir, d'après ces exemples, que les actions accréditives ne sont pas aussi attrayantes qu'elles l'étaient avant la réforme fiscale; toutefois, elles conservent une partie de leur viabilité. Nous croyons que les actions accréditives sont très importantes pour notre industrie. Cette année, l'industrie pétrolière a trouvé 250 millions de dollars au moyen d'actions accréditives. C'est la première fois, depuis le début de la crise, que le secteur privé investi des fonds dans l'industrie pétrolière et gazière. Le programme CIDA y est pour beaucoup puisqu'il a permis d'accroître la compétitivité au sein de l'industrie minière en attirant des capitaux de l'extérieur.

Si aucune mesure n'est prise pour accroître ou conserver les avantages reliés au programme des actions accréditives, ce sera la fin des investissements. Toutes nos activités doivent être exécutées dans une très courte période, le délai d'expiration étant fixé à décembre 1987 ou à février 1988. Nous avons soumis ces propositions au Comité Blenkarn et au ministère des Finances.

Le président: À qui les avez-vous présentées au ministère des Finances?

M. Dibb: Au cabinet du Ministre.

Le président: Mais vous n'avez pas rencontré M. Dodge ou un de ses fonctionnaires?

M. Don Herring, directeur général, Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors: Nous n'avons pas rencontré M. Dodge.

Le président: J'ai dit, ou un de ses fonctionnaires.

M. Herring: Oui, nous avons rencontré certains de ses fonctionnaires.

Le président: Comment ont-ils réagi?

M. Dibb: Je dirais qu'ils ont trouvé nos propositions intéressantes. Ils comprenaient notre point de vue mais ne savaient pas comment régler le problème. Nous avons quelque peu peaufiné nos recommandations depuis que nous les avons rencontrés, parce que nous essayons aussi de trouver une solution à ce problème.

Le président: Avez-vous envoyé des copies de—

M. Dibb: De ce dernier document? Non.

Le président: Puis-je vous conseiller de le faire?

M. Dibb: Nous le ferons.

Le président: Je veux dire très bientôt. Vous auriez dû le faire plus tôt.

M. Dibb: Nous avons avec nous des copies que nous pouvons leur laisser. Pour revenir à ce que je disais, ils ne voulaient pas fixer le niveau de la prime auquel les compagnies vendraient leurs actions. Ils ont dit qu'ils ne pouvaient rien faire et je suis d'accord avec eux. C'est pourquoi nous avons mis au point cette solution qui est en fait liée à la prime. S'il n'y a pas de prime, il n'y a pas dégrèvement fiscal. Si la prime est raisonnable, un dégrèvement fiscal est accordé et le système fonctionne. Si la prime est trop élevée, le dégrèvement fiscal ne permettra pas d'assurer la rentabilité du système. Ce dernier continuera d'être peu attrayant.

[Text]

The Chairman: How are you going to determine the premium? Will the market determine it

Mr. Dibb: Whenever a flow-through exploration agreement is signed, the partnership and the exploration companies sit down and they set the premium.

The Chairman: Who sets the premium?

Mr. Dibb: The exploration company and the partnership, or the agent for the investors. They set the premium in advance.

The Chairman: Here you are working on a one-third premium.

Mr. Dibb: Yes.

The Chairman: And you did that how—just out of the air?

Mr. Dibb: No. I used examples of flow-through share schemes that had happened. That was the premium that had been used. But you can understand, Mr. Chairman, that as tax reform comes in and rates are reduced, so should the premium go down—because the tax deductions given up are less valuable to the exploration company, and the advantage given to the investor for investing is also reduced. So therefore it is fair that the premium should come down.

The Chairman: So instead of one-third, you would say perhaps 20 per cent?

Mr. Dibb: We have said that an exploration company must get at least 15 per cent premium to entice it to give up its deductions—unless it is a very small company which has no hope of attracting capital on the market. Then it might give it up for nothing, and that does happen in the mining industry. In the mining industry zero per cent premiums do happen. With regard to the cost of this—

The Chairman: I think we have this point. I see that my staff would like me to find out one other thing.

Senator Roblin: We are about to hear the cost.

Mr. Dibb: I did a quick calculation when you said that we had to come up with cost figures. I do not have the exact figures for the entire industry, but I do know that in the oil and gas industry \$250 million was raised in the last six months on the flow-through system.

The Chairman: Was that in six months?

Mr. Dibb: Yes. Most of them tried to get in before June 18. From June 18 until now that is when it all happened. It actually happened in the last six months. There was nothing before that. Anyway, \$250 million was raised. What we are asking for is, assuming that 15 per cent premiums would cost the government \$19 million in lost revenues—or \$18.9 million to be exact, on that \$250 million

The Chairman: That is what proportion of the total?

Mr. Dibb: It is 7.5 per cent of the money raised.

[Traduction]

Le président: Comment faites-vous pour fixer la prime? Est-ce le marché qui en détermine le prix?

M. Dibb: Lorsqu'une entente d'exploration est signée dans le cadre d'un mécanisme d'actions accréditatives, les associés et les entreprises se consultent pour établir la prime.

Le président: Qui établit la prime?

M. Dibb: La compagnie d'exploration et les associés, ou l'agent des investisseurs. Ils établissent la prime à l'avance.

Le président: La prime, dans l'exemple que vous donnez, est fixée à un tiers du prix.

M. Dibb: Oui.

Le président: Et comment êtes-vous parvenu à ce chiffre? L'avez-vous tout simplement inventé?

M. Dibb: Non. Je me suis inspiré du mécanisme d'actions accréditatives qui avait été institué. C'est le montant qu'on avait utilisé. Mais vous pouvez comprendre, monsieur le président, que, au fur et à mesure que les propositions de réforme fiscale sont mises en œuvre et que les taux diminuent, la prime aussi devrait diminuer parce que les déductions fiscales abandonnées revêtent moins d'importance pour la compagnie d'exploration et les encouragements accordés à l'investisseur sont également moindres. Il est donc juste que la prime diminue.

Le président: Donc, plutôt qu'un tiers, vous diriez peut-être 20 p. 100?

M. Dibb: Nous avons dit qu'une compagnie d'exploration doit obtenir une prime d'au moins 15 p. 100 pour renoncer à ses déductions, à moins qu'il s'agisse d'une très petite entreprise qui sait impossible d'attirer les capitaux dont elle a besoin. Elle pourrait donc renoncer aux déductions sans rien demander en retour, ce qui est souvent le cas dans l'industrie minière. Il arrive parfois que les primes soient fixées à 0 p. 100. En ce qui concerne le coût de—

Le président: Je crois que nous avons compris. Mon personnel souhaite que je vous pose une autre question.

Le sénateur Roblin: Nous allons entendre parler du coût.

M. Dibb: J'ai fait un calcul rapide lorsque vous avez dit que nous devons fournir des chiffres. Je n'ai pas les chiffres précis pour l'ensemble de l'industrie, mais je sais que, en ce qui concerne l'industrie pétrolière et gazière, on a recueilli 250 millions de dollars au cours des six derniers mois au moyen d'actions accréditatives.

Le président: En six mois?

M. Dibb: C'est cela. La plupart ont tenté d'adhérer avant le 18 juin. Il s'agit donc de la période qui s'est échelonnée du 18 juin à maintenant. Ces six derniers mois. Tout a commencé le 18 juin. De toute façon, 250 millions de dollars ont été recueillis. Ce que nous demandons, en supposant que des primes de 15 p. 100 coûteraient au gouvernement 19 millions de dollars en manque à gagner—ou plutôt 18,9 millions de dollars—sur cette somme de 250 millions...

Le président: Quel pourcentage du total?

M. Dibb: C'est 7,5 p. 100 de la somme recueillie.

[Text]

The Chairman: In the same period of time? You are talking of oil and gas.

Mr. Dibb: Yes.

The Chairman: In the same period of time, concerning the \$250 million, it was 7.5 per cent?

Mr. Dibb: Yes. The tax cost of what we were asking for was \$18.9 million. The tax increase caused by the increase in capital gains is \$19.9 million. So all we are asking for is the status quo basically. We are saying that the government will have to give up some revenue from what presently is envisaged in the tax reform proposals; but compared to where it is now, there is no change. In fact, it is a little better.

The Chairman: What was the amount in the white paper?

Mr. Dibb: There is no estimate. They said in the tax reform paper that they were leaving flow-through shares alone. We said that it did not quite work like that.

Senator Roblin: Is the mining industry inclined to put forward the same argument? Are they in the same boat as you are?

Mr. Dibb: I have discussed this with all the major investment houses, and they are in agreement. Perhaps I should not say that. There are those investment houses that want a solution that would see 50 per cent of the cost base retained. All our calculations indicate that that would be a more generous flow-through system than existed prior to tax reform, and we do not think that the Department of Finance would go for it.

The Chairman: I can assure that they would not go for it.

Mr. Dibb: As far as the mining industry is concerned, we think they support us, although we understand that the major thrust of the mining industry's presentation is the retention of earned depletion, which we also feel would not be acceptable. However, they were really going for it.

The Chairman: I suggest to you that, in view of the fact that you are going to change the basis so that the premium is fixed, not by tax people, but by market forces, you put the proposal in the hands of the people in the Department of Finance—never mind the minister's office—who deal in the technical area and who are considering the House of Commons committee report and will consider our report. They are the people who advise the minister, and they are the people to whom you have to sell the idea.

Mr. Dibb: We will do that.

The Chairman: What you are saying is that you are convinced that this is an unintended event.

Mr. Dibb: Yes.

The Chairman: And you believe that your proposal will remove complexities for the bureaucrats because the market will determine the premium and the premium will determine the impact?

Mr. Dibb: Yes. But we have no illusion that what we are suggesting will be an easy pill for the Department of Finance

[Traduction]

Le président: Au cours de la même période? Vous parlez de pétrole et de gaz.

M. Dibb: Oui.

Le président: Au cours de cette même période, en ce qui a trait aux 250 millions de dollars, il s'agissait de 7,5 p. 100?

M. Dibb: C'est cela. Ce que nous demandons se traduirait par un manque à gagner de 18,9 millions de dollars. La hausse fiscale causée par la hausse des gains en capital est de 19,9 millions de dollars. Nous préconisons donc en quelque sorte le statu quo. Nous disons que le gouvernement devra se départir de recettes qu'il avait envisagé obtenir au moyen des propositions de la réforme fiscale, mais il n'y a pas de changement par rapport à maintenant. En fait, il y gagnerait un peu.

Le président: Quelle somme prévoit le Livre blanc?

M. Dibb: Aucune somme n'est indiquée. Le gouvernement a prétendu que la réforme fiscale ne touchait pas aux actions accréditives. Pour nous, ce n'est pas tout à fait ce qui se passe.

Le sénateur Roblin: L'industrie minière tend-elle à soutenir le même argument? Se trouve-t-elle dans la même galère que vous?

M. Dibb: J'ai discuté de ce point avec toutes les grandes sociétés de placement et elles sont d'accord. Peut-être ne devrais-je pas dire cela. Il y a des sociétés de placement qui voudraient voir appliquer une solution qui permettrait de maintenir la règle du 50 p. 100 du prix de base. Selon nos calculs, cette mesure se traduirait par un régime accreditif plus généreux que celui qui existait avant la réforme fiscale et nous ne croyons pas que le ministère des Finances accepterait cette proposition.

Le président: Je puis vous assurer qu'il ne l'accepterait pas.

M. Dibb: Pour ce qui est de l'industrie minière, je crois qu'elle nous appuie, bien que nous croyions savoir qu'elle préconise surtout le maintien de la déduction pour épuisement gagné qui ne serait pas non plus acceptable, selon nous. Elle a toutefois décidé de le proposer.

Le président: Je vous suggère, étant donné que vous allez apporter des modifications de sorte que la prime soit fixée, non pas par les fiscalistes, mais par les forces du marché, que vous remettiez votre proposition aux fonctionnaires du ministère des Finances—peu importe le bureau du ministre—qui s'occupent des points de forme, étudient le rapport de la Chambre des communes et vont étudier le nôtre. Ce sont les conseillers du ministre. Ce sont eux que vous devez convaincre.

M. Dibb: C'est ce que nous ferons.

Le président: Vous prétendez être convaincu que cette situation est involontaire.

M. Dibb: C'est exact.

Le président: Et vous croyez que votre proposition va simplifier la tâche des fonctionnaires puisque c'est le marché qui va déterminer la prime et la prime qui va déterminer les effets?

M. Dibb: C'est cela. Mais nous ne nous faisons pas d'illusion. Le ministère des Finances n'avalera sans doute pas cette

[Text]

to swallow, because it is a different concept to what they are normally used to in setting tax policy. However, it works, and I can prove that it works.

The Chairman: That does not say that you should not try.

Mr. Dibb: That is right.

The Chairman: Nor does it say that if you do not succeed this time you should give up. The problem that you are up against here is that there are so many changes being thrust on the department in this very short period of time that they are not going to react to all of them. So even though it does not carry, because it is innovative, I suggest that you do not back away from it.

We thank you for taking the time to come here this evening.

Our next group of witnesses represent the Trust Companies Association of Canada. Mr. Evans, I understand that you are the spokesman. Would you introduce your colleagues.

Mr. John L. Evans, President and Chief Executive Officer, Trust Companies Association of Canada: On my right is Mr. David Lebbell, Director, Corporate Taxation, Royal Trust. On my left is Mr. Jake Van Ginkel, Vice President, Taxation, National Trust Company and on his left is Mr. Joseph Chertkow, Associate General Counsel, Royal Trust.

The Chairman: Let me outline our procedure. Because there has been an awful lot of repetition in the over 100 briefs we have received, we are asking for views on the two things we are interested in. First, if you have any proposals, what effect will those proposals have monetarily on revenues and how will you offset that effect? Second, we want you to remember that the tax reform proposals are in two stages. Other than as an overview, we are not dealing with the substitution to the manufacturers sales tax.

Mr. Evans: Mr. Chairman, I have an opening comment of about five to ten minutes in duration, then we would be more than happy to respond to any questions you might have.

The Chairman: Please proceed.

Mr. Evans: I would like to express the appreciation of the association for this opportunity to appear before you today to discuss our concerns with the federal proposals for tax reform and to comment on the related recommendations of the House of Commons Standing Committee on Finance and Economic Affairs which was released on Monday. Allow me to provide the committee with a brief background on the trust industry in Canada. The industry is comprised of 70 companies, of which 57 are active deposit-taking institutions. Of these, 37 are members of our association. Total corporate assets of industry members amount to about 67 billion when loan companies associated with trust companies are included. Assets under administration are an additional \$162 billion.

[Traduction]

pillule facilement, puisqu'il s'agit d'un concept différent de ceux auxquels il est habitué lorsqu'il établit les politiques fiscales. C'est toutefois un concept qui fonctionne et je puis le prouver.

Le président: Cela ne veut pas dire que vous ne devriez pas essayer.

M. Dibb: C'est exact.

Le président: Et cela ne signifie pas non plus que si vous ne réussissez pas cette fois-ci vous deviez abandonner. Le problème est que le ministère se voit à l'heure actuelle proposer de très nombreux changements et qu'il ne dispose que d'une très courte période pour agir. Il ne pourra donc pas les étudier tous. Même s'il n'adopte pas votre mesure, parce qu'elle est innovatrice, je vous suggère de ne pas l'abandonner.

Nous vous remercions d'avoir pris le temps de venir ici ce soir.

Notre prochain groupe de témoins représente l'Association des compagnies de fiducie du Canada. Je crois savoir que vous en êtes le porte-parole, monsieur Evans. Auriez-vous l'obligeance de nous présenter vos collègues.

M. John L. Evans, président et président-directeur général, Association des compagnies de fiducie du Canada: À ma droite se trouve M. David Lebbell, directeur, Impôt des sociétés, Trust Royal. J'ai à ma gauche M. Jake Van Ginkel, vice-président, Impôt, Trust national et à sa gauche se trouve M. Joseph Chertkow, conseiller général adjoint du Trust Royal.

Le président: Permettez-moi de vous exposer notre façon de procéder. Comme il y a eu énormément de répétitions dans les quelque 100 mémoires que nous avons reçus, nous vous demandons vos opinions sur les deux points qui nous intéressent. Premièrement, si vous avez des propositions à formuler, nous voulons savoir quelle sera l'incidence de ces propositions sur les recettes du gouvernement et comment vous allez la contrebalancer? Deuxièmement, nous voulons vous rappeler que la réforme fiscale sera effectuée en deux étapes. Nous n'examinons donc pas en détail l'impôt devant remplacer la taxe sur les ventes des fabricants.

M. Evans: Monsieur le président, j'ai une déclaration préliminaire de cinq à dix minutes à faire et nous serons ensuite très heureux de répondre à vos questions.

Le président: La parole est à vous.

M. Evans: Je voudrais d'abord indiquer à quel point notre Association apprécie de pouvoir comparaître devant vous aujourd'hui, afin de discuter de nos préoccupations concernant la réforme fiscale du gouvernement fédéral et pour commenter les recommandations du Comité permanent de la Chambre des communes des finances et des affaires économiques rendues publiques lundi. Permettez-moi de fournir au Comité quelques brèves informations sur le secteur de la fiducie au Canada. Ce secteur est composé de 70 sociétés, dont 57 sont des institutions de dépôt actives. Trente-sept de ces sociétés sont membres de notre association. L'actif total des membres de l'industrie s'élève à quelque 67 milliards de dollars si l'on compte à la fois les sociétés prêteuses et les sociétés de fiducie. Et elles gèrent un actif de 162 milliards de dollars.

[Text]

We have prepared a brief and hope that the members of the committee have had an opportunity to study our comments and recommendations. It contains a detailed examination of all the measures with which we have concerns and it makes recommendations for improvements. With your permission, Mr. Chairman, I might take a few minutes to summarize what we feel are the most important points.

Let me state at the outset that we admire the government's objectives in the tax reform initiative. However, while we believe in and support the goals and objectives of the white paper, we cannot agree with some of the specific measures being proposed.

The trust industry is vitally interested in any changes to the Canadian tax system that would have a negative impact on Canadian capital markets. We are very concerned that without modification the combined effect of a number of the proposals provides a disincentive to investment and capital formation in Canada. The tax system must maintain sufficient incentives to encourage risk-taking by both individuals and corporations in the Canadian marketplace.

We are also very concerned about the aggregate impact of tax reform upon the trust industry itself. The measures affecting loan-loss reserves, preferred shares and the multi-stage sales tax have a profound effect on the cash flows and liquidity of many trust companies. We estimate that the effect of these proposals on a typical trust company will produce an effective tax rate in excess of 50 per cent. In our view, the tax reform measures, when taken together, are not only excessive and detrimental to the healthy competition necessary for the Canadian financial system, but also inconsistent with the government's fiscal sector policy.

A further concern, Mr. Chairman, is that the government has not gone nearly far enough in reducing income tax rates. In order to maintain Canada's competitiveness with our major trading partner, the United States, additional rate reductions would be required.

This concern is compounded by rather dramatic increases in the effective rates of taxation applicable to investment income. Of particular note are the changes proposed for the capital gains tax; changes which will affect many thousands of our clients. We do not believe that it is equitable to alter capital gains tax rates without any provision for "grandfathering" gains which have accrued prior to tax reform. When the capital gains tax was first introduced, the valuation-day provision gave such protection. At the very least, similar protection should be included in the current proposal.

More fundamentally, we also argue that the rate at which capital gains are taxed should not be increased without giving full consideration to the inflationary component of such gains. Specifically, if the inclusion rate is increased above the current 50 per cent level, then there should be full indexation of the

[Traduction]

Nous avons préparé un mémoire et espérons que les membres du Comité ont eu l'occasion d'étudier nos commentaires et recommandations. Nous y expliquons en détail chacune de nos préoccupations et formulons des recommandations pour améliorer certaines mesures. Avec votre permission, monsieur le président, je voudrais prendre quelques minutes pour résumer les points que nous jugeons les plus importants.

Je voudrais d'abord indiquer que nous admirons les objectifs que cherche à atteindre le gouvernement par la réforme fiscale. Bien que nous appuyons les buts et les objectifs du Livre blanc, nous ne sommes toutefois pas d'accord avec certaines des mesures précises qu'il contient.

L'industrie de la fiducie est vitale et préoccupée par tout changement au régime fiscal canadien qui risque d'avoir une conséquence néfaste sur les marchés financiers du Canada. Nous craignons énormément que si elles ne sont pas modifiées, un bon nombre de propositions décourageront à la fois l'investissement et la formation de capital au Canada. Le régime fiscal doit contenir suffisamment de mesures incitant les particuliers et les sociétés à prendre des risques sur le marché canadien.

Nous sommes également très inquiets de l'incidence de la réforme fiscale sur l'industrie de la fiducie elle-même. Les mesures touchant les provisions pour pertes sur prêts, les actions privilégiées et la taxe de vente multi-stades ont un profond effet sur les mouvements de trésorerie et les liquidités de nombreuses sociétés de fiducie. Selon nous, ces propositions vont assujettir une société de fiducie type à un taux réel d'imposition supérieur à 50 p. 100. Les mesures proposées dans le Livre blanc, dans leur ensemble, non seulement sont-elles excessives, mais elles porteront atteinte à la saine concurrence nécessaire dans le système financier canadien et elles sont incompatibles avec la politique gouvernementale concernant le secteur financier.

Nous sommes également préoccupés par le fait, monsieur le président, que le gouvernement n'a pas suffisamment réduit les taux d'imposition sur le revenu. Afin de maintenir la position concurrentielle du Canada vis-à-vis de notre principal partenaire commercial, les États-Unis, il faudrait réduire davantage les taux.

À cela s'ajoute une hausse assez radicale du taux d'imposition s'appliquant aux revenus de placement. Je voudrais mentionner plus particulièrement les changements proposés à l'impôt sur les gains en capital, changements qui influenceront sur plusieurs milliers de nos clients. Selon nous, il n'est pas équitable de modifier les taux d'imposition appliqués aux gains en capital sans adopter une disposition relative aux droits acquis visant les gains accumulés avant la réforme fiscale. Lorsque l'on a décidé d'assujettir les gains en capital à l'impôt, on a adopté une disposition du jour de l'évaluation qui accordait ce genre de protection. La proposition actuelle devrait tout au moins inclure une disposition semblable.

Nous sommes surtout d'avis que le taux d'imposition des gains en capital ne devrait pas être haussé sans que l'on tienne pleinement compte de l'inflation au titre de ces gains. Plus précisément, si la proportion des gains en capital à inclure dans le revenu est portée à un niveau supérieur à 50 p. 100, il y aurait

[Text]

cost base of the capital asset from the date of acquisition. This position has also been adopted by the House of Commons committee in its recent report.

With regard to the proposed corporate tax changes, the revised rules with respect to preferred shares will place Canada at a competitive financing disadvantage in relation to the United States. We understand the desire to collect tax on what is supposed to be a tax paid distribution. However, we believe the rules, particularly with respect to perpetual preferred shares, need to be re-examined. Furthermore, the proposals affecting existing preferred share issues reduce their marketability and thus are a form of retroactive taxation. At the same time, the proposed changes will not act to increase revenues to the government. Therefore, all that has been done is to destroy the market for existing securities. We believe therefore that this provision should be eliminated.

Specific to financial institutions, the elimination of section 33 mortgage loan loss reserves will mean substantial additional administrative work for companies and tax assessors. Furthermore, the proposed five-year transitional period may place a strain on the borrowing base of some institutions.

The section 33 loan loss reserve was introduced to provide a simple formula for calculating a reasonable loan loss reserve. We agree that tax deferrals may have been created in the past. However, in the interests of simplification and fairness, the formula-based approach should be retained and, as in 1969, the percentage should be reduced to more accurately reflect the current market environment. The current reserve rate is 1.5 per cent; we suggest that rate be reduced to one-half of 1 per cent for large companies and three-quarters of 1 per cent for small companies. We are pleased to see that the House of Commons committee has accepted this recommendation in its recent report.

We also believe that the new rules on the deductibility of borrowing costs are inequitable. In our view, debt issue costs of all specified institutions should be deductible as incurred. This modification would place banks and trust companies on an equal basis with regard to deduction of these costs.

Mr. Chairman, the House of Commons committee has recently made a number of alternative recommendations which also deserve comment. Most important from our perspective is that for an Alternative Minimum Margin Tax applied to certain financial institutions. We cannot support such a tax. First, the tax assumes that a reformed corporate taxation system would not be capable of ensuring that all profitable corporations pay their fair share of tax. The projections of the Department of Finance go squarely against this premise. Indeed, these projections place financial institutions in the upper level of tax-paying corporations once the proposed reforms in the white paper are fully implemented.

[Traduction]

lieu d'indexer au coût de la vie le prix de base d'un bien à partir de la date de l'achat. Cette position a également été adoptée par le Comité de la Chambre des communes dans son rapport publié récemment.

En ce qui a trait aux modifications proposées à l'impôt sur le revenu des sociétés, les nouvelles règles s'appliquant aux actions privilégiées vont placer le Canada dans une position financière désavantageuse par rapport à son concurrent américain. Nous comprenons que le gouvernement désire établir un système d'impôt qui tient compte de la répartition de la charge fiscale. Nous estimons toutefois que les règles, surtout celles qui s'appliquent aux actions privilégiées permanentes, doivent être réexaminées. En outre, les propositions touchant aux actions privilégiées déjà émises réduisent leur négociabilité et constituent donc en quelque sorte une imposition rétroactive. Par ailleurs, ces changements ne permettront pas d'accroître les recettes du gouvernement. Ils ne font donc que détruire le marché des titres existants. Nous estimons donc que cette disposition devrait être supprimée.

En ce qui a trait aux institutions financières, l'élimination de la réserve pour pertes sur prêts hypothécaires faisant l'objet de l'article 33 va accroître énormément les tâches administratives des sociétés et des inspecteurs des impôts. En outre, la période transitoire de cinq ans pourrait exercer des pressions sur la capacité d'emprunt de certaines institutions.

La réserve pour pertes sur prêts prévue à l'article 33 a été établie pour fournir une formule simple permettant de calculer une réserve pour pertes sur prêts raisonnable. Nous convenons qu'elle a pu, par le passé, donner lieu à des reports de l'impôt. Toutefois, il y aurait lieu, pour des questions de simplification et d'équité, de maintenir cette disposition fondée sur une formule et, en 1989, de réduire le pourcentage de sorte qu'il reflète plus exactement les conditions du marché. Le taux actuel de la réserve est de 1,5 p. 100. Nous suggérons qu'il soit réduit à 0,5 p. 100 pour les grandes sociétés et à 0,75 p. 100 pour les petites sociétés. Nous sommes heureux de constater que le Comité de la Chambre des communes a accepté cette recommandation dans son récent rapport.

Nous estimons également que les nouvelles règles concernant la déductibilité des frais d'emprunt sont inéquitables. Selon nous, les frais d'émission de titres de créance de toutes les institutions devraient être déductibles d'impôt. Cette modification placerait les banques et les sociétés de fiducie sur un pied d'égalité en ce qui a trait à la déduction des frais.

Monsieur le président, le Comité de la Chambre des communes a récemment proposé un certain nombre de recommandations qui méritent aussi d'être commentées. La plus importante d'entre elles, à notre avis, est l'impôt minimum de remplacement sur la marge de certaines institutions financières. Nous ne pouvons appuyer cette proposition. Premièrement, l'instauration de cet impôt laisse supposer que le nouveau régime d'imposition des sociétés ne serait pas en mesure d'assurer que toutes les sociétés rentables paient leur juste part d'impôt. Or, les prévisions du ministère des Finances sont tout à fait contraires à cela. En fait, selon ces prévisions, les institutions financières seront parmi les sociétés qui paient le plus

[Text]

We cannot support a separate tax on one segment of the Canadian economy which bears no relationship to taxable income or ability to pay. This particular tax on the margins of financial institutions would result in higher costs to borrowers and lower returns to savers in our economy. Furthermore, it would bear most heavily on the cost of capital of small and medium-sized firms; those which could not readily avail themselves of offshore sources of financing.

Similar concerns, Mr. Chairman, lie with the proposals for sales tax reform as they would be applied to financial services. Any such proposal which applies tax to the margins of all financial institutions must impact directly on the cost of funds to borrowers and the returns to savers. Equally important, the complexity involved in applying this form of tax to financial services has been shown to be substantial. These factors explain why proposals for such taxation have been abandoned throughout the rest of the western world.

The Chairman: As I indicated to you, we will not be going into that at this stage in our deliberations.

Mr. Evans: Yes, Mr. Chairman. The only reason I raise that is because it is very similar in its impact to the alternative minimum margin tax that is recommended by the House of Commons committee.

We do, however, believe it necessary to introduce at some point some form of broad base consumption tax.

Another recommendation of the house committee was the advance corporate tax proposal. This again raises concerns. Clearly, the proposal has not been thoroughly considered. Outstanding are issues relating to grandfathering, appropriate transition rules and the response which such a tax would evoke from our trading partners. Once again, Mr. Chairman, we believe that the best solution is simply a well reformed corporate income tax system, thus removing the need for such complex and anomalous provisions.

Finally, Mr. Chairman, the proposal to deny full tax deductibility for certain business meals and entertainment expenses offends the fundamental principle that expenses incurred to earn income ought to be deductible. To disallow a flat 20 per cent of this form of expense seems to us to be arbitrary and inequitable.

These comments are reflective of the important current concerns about tax reform held by members of the association. I wish to thank you again for giving us this opportunity to share these concerns with you. We will be pleased to answer any questions or try to expand on our recommendations.

The Chairman: Thank you, Mr. Evans. Senator Roblin, would you like to commence?

[Traduction]

d'impôt, une fois qu'auront toutes été mises en application les mesures proposées dans le Livre blanc.

Nous ne pouvons être en accord avec l'instauration d'un impôt distinct appliqué à un secteur de l'économie canadienne, impôt qui ne tient pas compte du revenu imposable ou de la capacité de payer. Cet impôt sur les marges des institutions financières hausserait les coûts des emprunteurs et réduirait le rendement des placements des investisseurs. Par ailleurs, l'incidence de cet impôt sur le coût du capital des petites et moyennes entreprises serait considérable. Il s'agit ici d'entreprises qui ne pourraient avoir facilement accès à des capitaux de l'étranger.

Nous avons des préoccupations semblables, monsieur le président, relativement aux propositions de réforme de la taxe de vente qui s'appliqueraient aux services financiers. Toute mesure qui assujettit les marges de toutes les institutions financières à une taxe influe directement sur les frais des emprunteurs et le revenu des investisseurs. En outre, il a été démontré qu'il serait fort complexe d'appliquer cette taxe aux services financiers. C'est pourquoi tous les autres pays d'Occident ont laissé tomber l'idée de créer un impôt semblable.

Le président: Comme je vous l'ai indiqué, nous n'allons pas aborder cette question à cette étape-ci de nos délibérations.

M. Evans: Je sais, monsieur le président. Je l'ai soulevée uniquement parce que son effet serait très semblable à celui de l'impôt minimum de remplacement sur la marge recommandé par la Chambre des communes.

Nous croyons néanmoins qu'il sera nécessaire d'appliquer à un moment donné une taxe à la consommation dont l'assiette serait large.

Le Comité de la Chambre a également recommandé d'instaurer un impôt anticipé des sociétés. Nous avons aussi des réserves à exprimer à ce titre. Cette proposition n'a de toute évidence pas été examinée à fond. On a laissé de côté des questions comme la disposition relative aux droits acquis, des règles pertinentes de transition et la réaction que susciterait cet impôt sur nos partenaires commerciaux. Je le répète, monsieur le président, la meilleure solution consisterait simplement, selon nous, à effectuer une bonne réforme du régime d'impôt sur le revenu des sociétés de sorte qu'il ne soit plus nécessaire d'adopter des dispositions aussi complexes et anormales.

Enfin, monsieur le président, la proposition visant à ce que certains frais de repas et de représentation ne soient plus déductibles d'impôt va à l'encontre du principe fondamental selon lequel les dépenses faites pour gagner un revenu devraient être déductibles d'impôt. Ne plus permettre la déduction d'un taux fixe de 20 p. 100 de ces dépenses nous semble arbitraire et inéquitable.

Ces commentaires reflètent les importantes préoccupations que suscite la réforme fiscale chez les membres de notre association. Je veux vous remercier de nouveau de nous avoir permis de partager nos points de vue avec vous. Nous serons heureux de répondre à vos questions ou de vous donner plus de détails sur nos recommandations.

Le président: Je vous remercie, monsieur Evans. Sénateur Roblin, voudriez-vous commencer?

[Text]

Senator Roblin: I would like to refer to your statement that the tax rate that your industry will pay under the new deal looks like being 50 per cent.

Mr. Evans: Perhaps Mr. Van Ginkel will answer your questions on that area, senator.

Senator Roblin: Perhaps you would expand on that. On raising this issue, my point is, if that is the case, what happens to the minimum margin tax that has been recommended by the other place? Does it come to 50 per cent or what is the relationship between the two? My point is that if 50 per cent is anything like correct, it seems unlikely that any minimum tax would apply, as far as equity is concerned.

Mr. Jake Van Ginkel, Vice President, Taxation, National Trust Company: Mr. Chairman, several of the companies have gone through and projected the impact of the reform changes. The 50 per cent rate of tax is due to a combination of factors. First, we see the impact of the preferred shares disappearing from our financial statements as existing issues become redeemed and retracted.

With the new rule changes it is no longer as attractive to issue preferred shares. The amount of preferred shares held by all the trust companies will decline quite dramatically over the next three or four years. That, coupled with the fact that we have the reversals of the section 33 loan-loss reserves, means that basically we will be paying back substantial amounts of income in excess of our financial statement income. So, on an effective basis, we will pay more than 50 per cent tax when you sum up those two effects, plus the effect of the margin tax that has been proposed under the multi-stage sales tax proposal.

The Chairman: What percentage is that?

Mr. Van Ginkel: That, in most companies, is running around 15 per cent.

The Chairman: Have you lifted that right out of the air, or have you taken the 7 per cent plus 8 per cent? Is that where you got the 15 per cent?

Mr. Van Ginkel: No. If you look at the impact of the margin tax on financial statement income and sum it with the effect of the reversals of the loan-loss reserves, taking out the fact that we do not have much tax-free income, dividend income, the total effects of all those things will sum up to a cash tax amount that is over 50 per cent of financial statement income. So it is an effective rate of cash tax, not a financial statement rate.

Senator Roblin: On a financial statement point, what rate of taxation is your industry paying now?

Mr. Van Ginkel: There were some statistics in the Blenkarn report that were around 10 per cent.

Senator Roblin: So it has been relatively low up to now?

Mr. Van Ginkel: That is right.

Senator Roblin: Dealing with the question of U.S. competition, I was not sure if you were referring to the competitive position of your industry or the competitive position of others. What is your opinion on the effect of the difference in capital

[Traduction]

Le sénateur Roblin: Vous avez indiqué que votre industrie sera assujettie, après la réforme fiscale, à un taux d'imposition de quelque 50 p. 100.

M. Evans: M. Van Ginkel pourrait probablement répondre à vos questions à ce sujet, monsieur le sénateur.

Le sénateur Roblin: Peut-être pourriez-vous nous donner plus de précisions. Si c'est le cas, que se passe-t-il avec l'impôt minimum sur la marge recommandé par l'autre endroit? S'élève-t-il à 50 p. 100 et quel est le lien entre ces deux impôts? Ce que je veux dire, c'est que si ce taux de 50 p. 100 est exact, il me semble invraisemblable qu'un impôt minimum s'applique, en ce qui a trait à l'équité.

M. Jake Van Ginkel, vice-président, Impôt, Société Trust National: Monsieur le président, plusieurs sociétés ont examiné les changements proposés et en ont évalué les effets. Ce taux de 50 p. 100 s'explique par une combinaison de facteurs. Nous voyons d'abord que l'impact des actions privilégiées disparaîtrait de nos états financiers au fur et à mesure que les titres existants seraient rachetés et encaissés.

Aux termes des règles proposées l'émission d'actions privilégiées perd désormais de son intérêt. Le nombre d'actions privilégiées détenues par toutes les sociétés de fiducie diminuera sensiblement au cours des trois ou quatre prochaines années. Si l'on ajoute à cela le renversement des provisions pour pertes sur prêts prévues à l'article 33, cela signifie que, pour ainsi dire, nous rembourserons des montants supérieurs à notre revenu d'exercice. Ainsi, en fait, nous paierons plus de 50 p. 100 d'impôt si l'on additionne ces deux effets ainsi que celui de l'impôt de remplacement sur la marge qui a été proposé dans le cadre de la taxe de vente multistades.

Le président: De quel pourcentage s'agit-il?

M. Van Ginkel: Pour la plupart des sociétés, il est d'environ 15 p. 100.

Le président: Parlez-vous en l'air ou avez-vous additionné 7 et 8 p. 100? Est-ce ainsi que vous obtenez le 15 p. 100?

M. Van Ginkel: Non. Si vous jetez un coup d'œil sur l'incidence de l'impôt de remplacement marginal sur le revenu d'exercice et l'ajoutez à l'effet de renversement des provisions pour pertes sur prêts, à part le fait que nous avons peu de revenus, de revenus de dividende non imposables, tout cela aboutira à un montant d'impôt qui sera supérieur à la moitié du revenu d'exercice. Il s'agit donc d'un taux réel sur l'impôt payé et non d'un taux sur l'exercice.

Le sénateur Roblin: Du point de vue de l'exercice, quel est le taux d'imposition de votre industrie à l'heure actuelle?

M. Van Ginkel: D'après le rapport Blenkarn il se situe aux alentours de 10 p. 100.

Le sénateur Roblin: Jusqu'à maintenant ce taux a été assez bas?

M. Van Ginkel: C'est exact.

Le sénateur Roblin: En ce qui concerne la concurrence des États-Unis, je n'étais pas certain si vous faisiez allusion à la position concurrentielle de votre industrie ou de celle d'autres industries. Quel est l'effet, selon vous, des différents régimes

[Text]

gains taxation between Canada and the United States? How has that affected our general money-raising situation? They pay full tax on capital gains, do they not?

Mr. Evans: No, they do not.

Senator Roblin: Would you explain that situation, please?

Mr. Evans: Right now they are paying 20 per cent on a top rate of 28 per cent. They will be moving to a top rate of 28 per cent on capital gains over time, but I believe that they are not paying full rate on capital gains at this point.

Even if they do, their top rate of 28 per cent is the top marginal rate for a state that has no income tax. A good proportion of the states in the United States do not have income tax. In Canada, when we talk about a rate for capital gains, if we are moving to 75 per cent of the full rate, then we are talking about a rate that is well in excess of 35 per cent for capital gains versus the federal rate of 28 per cent in the United States, plus whatever state tax should apply over and above that.

Senator Roblin: In my province we would pay a capital gains tax of 75 per cent, and the total mark-up is 54 per cent. So it would be three-quarters of that.

Mr. Evans: That is right.

Senator Roblin: I will let that go. It is a domestic matter.

Why do you find it possible to suggest a deduction in your mortgage loan-loss reserve ratio from 1.5 per cent to .5 per cent. That is a reduction of two-thirds.

Mr. David Lebbell, Director, Corporate Taxation, Royal Trust: Mr. Chairman, perhaps I could address that.

Senator Roblin: That is a pretty handsome contribution to the public funds. I would like to hear more about it.

The Chairman: He has to hold on to a formula instead of losing them altogether.

Senator Roblin: Yes, it is a formula, but the present formula is 1.5 per cent and there is a proposal to reduce it to .5 per cent, if I understand.

Mr. Lebbell: That is correct, Mr. Chairman. Our recommendation is that the formula reserve be retained and effectively cut in half. That is also the recommendation of the Blenkarn commission.

The Chairman: As I understand the white paper, it is to be left as a discretionary item in the hands of the Department of Finance.

Senator Roblin: Does the white paper not call for an examination of each particular account?

Mr. Lebbell: The white paper is proposing the complete phaseout of the formula reserves, replacing them with specific reserves on a loan-by-loan basis. In our view that is not a very practical suggestion. The white paper also combines the formula reserves with what they call prescribed rate reduction

[Traduction]

d'impôt pour les gains en capital au Canada et aux États-Unis? Dans quelle mesure cela a-t-il influé sur notre mobilisation des capitaux en général? N'y pait-on pas un taux plein sur les gains en capital?

M. Evans: Non.

Le sénateur Roblin: Pourriez-vous nous expliquer la situation?

M. Evans: À l'heure actuelle les sociétés paient 20 p. 100 sur un taux maximal de 28 p. 100. Elles finiront par payer un taux de 28 p. 100 sur les gains en capital, mais je crois que ce n'est pas le cas à l'heure actuelle.

Même s'il en était ainsi, leur taux maximal de 28 p. 100 est le taux marginal maximal dans un État sous contribution directes. Une bonne partie des États américains. Au Canada, lorsque nous parlons d'un taux pour les gains en capital, si nous passons à 75 p. 100 du taux maximal, nous nous retrouvons avec un taux bien au-delà de 35 p. 100 pour les gains en capital par rapport à un taux fédéral de 28 p. 100 aux États-Unis, en plus de la taxe que l'État devrait appliquer en sus.

Le sénateur Roblin: Dans ma province, nous verserions un impôt sur les gains en capital de 75 p. 100, pour un pourcentage total de 54 p. 100. Ce seront donc trois quarts de cela.

M. Evans: C'est exact.

Le sénateur Roblin: Je ne poursuivrai pas. C'est une question interne.

Pourquoi estimez-vous possible de proposer une réduction de votre taux de 1,5 p. 100 à .5 p. 100 à l'égard de vos provisions pour pertes sur prêts? Il s'agit d'une réduction de deux tiers.

M. David Lebbell, directeur, Impôt des sociétés, Royal Trust: Monsieur le président, je pourrais peut-être répondre à cette question.

Le sénateur Roblin: Il s'agit d'une contribution assez importante au trésor public. J'aimerais en entendre davantage à ce sujet.

Le président: Il doit s'accrocher à une formule plutôt que de les perdre tous les deux.

Le sénateur Roblin: Oui, il s'agit d'une formule, mais la formule actuelle prévoit un taux de 1,5 p. 100 et l'Association propose de le réduire à .5 p. 100, si je comprends bien.

M. Lebbell: C'est exact, monsieur le président. Nous recommandons que l'on conserve les provisions déterminées par une formule et qu'on réduise effectivement le taux de moitié. C'est également ce que recommande la Commission Blenkarn.

Le président: Si je comprends bien le Livre blanc, c'est une question dont la décision incombera au ministère des Finances.

Le sénateur Roblin: Le Livre blanc ne réclame-t-il pas un examen individuel des prêts?

M. Lebbell: Le Livre blanc propose l'abolition des provisions déterminées par une formule et leur remplacement par des provisions précises pour chaque prêt. Nous estimons que ce n'est pas très pratique. Le Livre blanc réunit également les provisions déterminées par une formule et ce qu'il appelle une

[Text]

relating to our prescribed recovery rate. We have had conversations with the Department of Finance because we did not understand exactly what they were looking for. When we went to see them we were still unable to clarify what they were referring to here, and we were also able to explain to them that we did not have this information at hand; it was not available. As the proposal stands, it is required for the end of 1987.

I hope our explanation that it was not significant satisfied them. In the area of specific reserves we have very large portfolios containing hundreds of thousands in mortgages. We have a sophisticated system of computing our doubtful debt reserve in this respect. The reserve is very close to the actual experience. It is updated on a monthly basis, and there is no revenue of any consequence to be gained by having a prescribed recovery rate applicable to lending that is secured by real estate, in our view.

To look at the section 33 reserve, we agree that it is generous. However, I think you have to go back into the history of it. It was 3 per cent pre-1969. Then in 1969 it was cut in half to 1.5 per cent. Now there is a proposal to reduce it entirely. We think it is much more appropriate to keep the formula reserve and then perhaps cut it in half.

Senator Roblin: I would like to ask one additional question along this line. When the industry is going through their accounts, does it, as a matter of practice, examine each account with respect to its collectability, or does it do it internally on a formula basis?

Mr. Lebbell: No, we do it loan by loan. In my own corporation we would be looking at 175,000 loans. It is managed across the country by a sophisticated mortgage operation, which does the collecting and looks at each particular loan.

In the case of loans that are secured by real estate, many factors will be involved, such as the real estate market in the locality which governs the security underlying the loan, as well as the personal credit worthiness of the individual borrower, geographical effects, and also, you must remember that the law governing collections and foreclosures varies from province to province, and we have different routes in different provinces. So we do have to look at the portfolio loan by loan in the case of my own corporation. In the case of a smaller corporation that may not be so.

Senator Perrault: Mr. Evans, on the second last page of your brief you say:

We do, however, believe it necessary to introduce some form of broad-base consumption tax. This is essential if we are to make the real reforms required in the income tax system and, at the same time, address the very real fiscal problems facing this country. Ideally, this tax should take the form of a retail sales tax which is fully visible to the taxpayer.

[Traduction]

réduction prescrite du taux par rapport à notre taux prescrit de recouvrement. Nous en avons parlé avec le ministère des Finances parce que nous ne comprenions pas très bien là où on voulait en venir. Nous ne savons toujours pas ce dont il s'agit et nous avons pu leur expliquer que nous ne disposons pas de ces renseignements; nous ne les avons pas à notre disposition. D'après la proposition actuelle, ils doivent être fournis avant la fin de 1987.

J'espère qu'ils ont accepté notre explication. Dans le domaine des provisions précises, nous détenons des portefeuilles importants contenant des centaines de milliers d'hypothèques. Nous disposons d'un système complexe pour calculer nos provisions pour créances douteuses à cet égard. Les provisions tiennent grandement compte de la réalité. Nous effectuons une mise à jour tous les mois et, à notre avis, il n'y a aucun revenu supplémentaire à tirer d'un taux prescrit de recouvrement applicable à des prêts qui sont garantis par des biens immobiliers.

Quant aux réserves prévues par l'article 33, nous convenons qu'elles sont généreuses. Toutefois, je crois qu'il nous faut remonter très loin pour l'expliquer. Le taux était de 3 p. 100 avant 1969. On l'a ensuite réduit de moitié, pour la ramener en 1969 à 1,5 p. 100. On propose maintenant de l'abolir. Nous estimons qu'il serait beaucoup plus pertinent de conserver les provisions déterminées par une formule et de diminuer peut-être le taux de moitié.

Le sénateur Roblin: J'aimerais poser une autre question dans le même ordre d'idées. Lorsque l'industrie examine ses comptes, procède-t-elle à un examen individuel des prêts par rapport à leurs possibilités de recouvrement ou procède-t-elle de façon interne en recourant à une formule?

M. Lebbell: Non, nous procédons à un examen individuel des prêts. Dans ma propre société, nous examinons 175 000 prêts. Il s'agit d'un système national complexe de vérification des hypothèques qui s'occupe de la perception et examine chaque prêt en particulier.

Dans le cas des prêts garantis par des biens immobiliers, de nombreux facteurs entreront en jeu, comme les conditions du marché immobilier dans la localité qui régissent la garantie du prêt, la solvabilité personnelle de l'emprunteur et les répercussions géographiques. Vous devez en outre vous rappeler que la loi régissant les perceptions et les forclusions varie d'une province à l'autre et qu'il en va de même pour les divers moyens dont nous disposons. Dans le cas de ma société nous devons donc examiner individuellement les prêts du portefeuille. Pour une société de moindre importance, il n'en est peut-être pas ainsi.

Le sénateur Perrault: Monsieur Evans, à l'avant-dernière page de votre mémoire, vous dites:

Nous estimons toutefois qu'il est nécessaire d'introduire une taxe à la consommation comportant une large assiette. Cela s'impose si nous voulons vraiment réformer le régime fiscal et, en même temps, régler les véritables problèmes fiscaux avec lesquels nous sommes aux prises. Idéalement, il devrait s'agir d'une taxe sur les ventes au détail tout à fait perceptible pour le contribuable.

[Text]

We have heard earlier submissions sounding dire warnings with respect to the possibility of introducing a tax of that kind, suggesting, as did the Vanier Institute, that it is a regressive form of taxation and that it is hard on young family formations.

You suggest that you support the tax on goods and services. Is this really working in the direction of the public interest or is this just a way to transfer to the people some of the possible burden on your industry?

Mr. Evans: Mr. Chairman, first of all, I would disagree that the form of tax we are speaking of here has to be regressive. The government has made recommendations, and previous governments have made recommendations, on ways in which that form of taxation can be offset for those individuals in need in the form of tax credits or in the form of direct grants. So it is not necessary that that be regressive.

The Chairman: We have heard evidence to that effect.

Mr. Evans: I think you can divide this.

The Chairman: That is the position of the Economic Council.

Mr. Evans: Yes it is. But, if you go back to the 1960s during a period of more stable taxation, you will find that during that period there was a relatively even balance between the amount of tax revenue that was raised by governments from consumption-based taxes and income-based taxes. From that period on, the proportion that was raised by income-based taxes increased dramatically. In our view, that has had a negative impact on the competitiveness and the willingness of Canadians to invest because investment income comes through the income side.

We feel—and others agree, such as the Business Council—that there should be a rebalancing of the system to put a greater burden on consumption as opposed to income. That would increase risk taking entrepreneurship, and we believe that the effect of that would be to increase the number of jobs generated in the country and the wellbeing of all Canadians.

The Chairman: Unfortunately, Mr. Evans, it has been done in two stages. Until you deal with the second stage you will have to live with the disabilities in the first stage.

Mr. Evans: If you are saying that you think it should have been done in one stage, we agree with you wholeheartedly.

The Chairman: That is what I am saying.

Senator Perrault: Would you tax services as well, such as those of dentists, plumbers, lawyers, you name it?

Mr. Evans: Yes; a broad-based consumption tax that applies to all goods and services.

Senator Perrault: As in the U.K.

[Traduction]

Des témoins nous ont déjà mis en garde contre le recours à une taxe de ce genre sous prétexte, comme l'a dit l'Institut Vanier, que cette forme régressive d'imposition touche les jeunes familles.

Vous laissez entendre que vous approuvez la taxe sur les biens et services. Sert-elle vraiment l'intérêt du public ou s'agit-il simplement d'après vous d'une façon de transférer à la population une partie du fardeau qu'assumera éventuellement votre industrie?

M. Evans: Monsieur le président, premièrement, je ne suis pas d'accord lorsqu'on dit que la taxe dont nous parlons ici doit être régressive. Comme ceux qui l'ont précédé le gouvernement fait des recommandations sur les façons de compenser les répercussions de cette forme d'imposition sur les économiquement faibles, par exemple en recourant à des crédits d'impôt ou à des subventions directes. Il n'est donc pas nécessaire que ce soit régressif.

Le président: Nous avons entendu ses témoignages à cet effet.

M. Evans: Je pense que les avis sont partagés là-dessus.

Le président: C'est la position du Conseil économique.

M. Evans: Oui. Mais si vous remontez aux années 60 alors que le régime fiscal était plus stable, vous constaterez un assez juste équilibre entre les taxes à la consommation et les impôts sur le revenu. À partir de cette période la proportion des recettes découlant des impôts sur le revenu a augmenté sensiblement. À notre avis, cela a eu un effet négatif sur la concurrence et la volonté des Canadiens d'investir étant donné que pour ce faire il faut disposer des revenus.

Nous estimons — et d'autres comme le Conseil des entreprises en conviennent — qu'il faut rééquilibrer le système de manière à alourdir le fardeau de la taxe à la consommation par rapport à celui de l'impôt sur le revenu. Voilà qui augmenterait les entreprises qui prennent des risques, et croyons nous les emplois dans le pays sans compter une amélioration du bien-être de tous les Canadiens.

Le président: Malheureusement, M. Evans, la réforme se fera en deux temps. Tant que la deuxième étape n'aura pas été menée à bien, vous devrez vous accommoder des lacunes de la première.

M. Evans: Si vous dites qu'il aurait fallu, à votre avis procéder en une seule étape, nous en convenons de tout coeur avec vous.

Le président: C'est ce que je dis.

Le sénateur Perrault: Taxeriez-vous les services également, notamment ceux des dentistes, des plombiers, des avocats?

M. Evans: Oui; une taxe à la consommation ayant une large assiette qui s'applique à tous les biens et services.

Le sénateur Perrault: Comme au Royaume-Uni.

[Text]

The Chairman: We will be going into a lot of those things. What you exclude you have to pick up in the rate, and there are a lot of trade-offs.

Have you any specific reasons as to why? Is it only because of efficiency and simplicity that you use a formula basis rather than a reserve on a case-by-case basis? If you are doing it in your own places as a matter of course, why do you not want to have the tax accessors look at your reserves on a case-by-case basis?

Mr. Lebbell: It is simplicity to a large degree. I do not think that Revenue Canada would want to look at 175,000 loans for a particular taxpayer. They can test them, I suppose.

The Chairman: Oh, sure.

Mr. Lebbell: But it is simplicity, yes; that is very much a part of it.

The Chairman: Has your experience been that you have been over reserves?

Mr. Lebbell: For some corporations, yes.

The Chairman: And significantly so?

Mr. Lebbell: Yes. But I would make the point that if it is reduced by one half that more or less might match the loan loss, the annual bad debt experience of a number of trust companies.

Mr. Evans: We have to remember that represented at this table are the largest trust companies in Canada. I also have a great many small trust companies that do not have the sophistication or the ability to do the kind of sophisticated work that Mr. Lebbell has indicated that Royal Trust does.

We also have to remember that there are regional institutions in the country and, quite frankly, 1.5 per cent against mortgage loan losses in Alberta during the last three years would not come anywhere near covering the kinds of losses that were experienced there.

The Chairman: But would that kind of formula apply to the Toronto area as over reserves?

Mr. Evans: At the present time, but we are not perfect foreseers of the future. I would not want to say that over the next ten years there would be no situation in which a small trust company that is geographically isolated to a particular area such as metropolitan Toronto, Barrie, one of the western provinces or one of the eastern provinces would not all of a sudden experience a difficult period where there would be a need, for solvency reasons, to have reserves of the size that would be much in excess of 1.5 per cent of their portfolio.

The Chairman: Mind you, I heard him say clearly that they loan both on the collateral and on the covenant. We received evidence that credit unions, which are really on the lower basis and are more on the covenant and less on the collateral, believe that they should be on a formula basis; but, since the sophistication enables you to go on a case-by-case basis, that was a better system to go on. You are supporting that kind of view.

[Traduction]

Le président: Nous nous rapprocherons de ce système. Ce que vous excluez vous devez le rattraper dans le taux et il y a beaucoup d'échanges.

Avez-vous des raisons précises pour cela? Est-ce seulement pour des raisons d'efficacité et de simplicité que vous utilisez une formule plutôt qu'une provision constituée pour chaque prêt individuel? Si vous le faites pour votre société, pourquoi ne voulez-vous pas que les évaluateurs examinent vos provisions constituées pour chaque prêt?

M. Lebbell: Par simplicité dans une large mesure. Je ne crois pas que Revenu Canada veuille examiner 175 000 prêts pour un contribuable en particulier. Ils peuvent les vérifier, je suppose.

Le président: Bien sûr.

M. Lebbell: Oui, par simplicité, dans une très large mesure.

Le président: Avez-vous déjà eu des provisions supérieures à la perte subie?

M. Lebbell: Certaines sociétés, oui.

Le président: De beaucoup supérieures?

M. Lebbell: Oui. Mais permettez-moi de dire que si le taux était réduit de moitié, cela pourrait plus ou moins correspondre à la perte sur prêt, les créances douteuses annuelles d'un certain nombre de sociétés de fiducie.

M. Evans: Nous devons nous rappeler qu'autour de cette table, nous avons des représentants des plus importantes sociétés de fiducie au Canada. Nous représentons également un grand nombre de petites sociétés de fiducie qui n'ont ni les techniques ni la capacité de procéder de la manière dont a parlé M. Lebbell au sujet du Trust Royal.

Nous devons également nous rappeler qu'il y a des établissements régionaux au pays et, en toute franchise, 1,5 p. 100 à l'égard des pertes sur prêts hypothécaires en Alberta au cours des trois dernières années ne pourrait en aucune façon couvrir les pertes qui y ont été subies.

Le président: Mais ce type de formule s'appliquerait-il à la région de Toronto en ce qui concerne un dépassement important des réserves?

M. Evans: À l'heure actuelle, mais nous ne sommes pas parfaits lorsqu'il s'agit de prédire l'avenir. Je ne veux pas dire qu'au cours des dix prochaines années il n'arrivera pas qu'une petite compagnie de fiducie qui est géographiquement isolée dans une région en particulier, comme Barrie près de Toronto, l'une des provinces de l'Ouest ou l'une des provinces de l'Est, n'éprouvera pas tout à coup des difficultés pour lesquelles il lui faudrait, pour des raisons de solvabilité, accumuler des réserves de loin supérieures à 1,5 p. 100 de son portefeuille.

Le président: Remarquez, je l'ai clairement entendu dire qu'ils consentent des prêts garantis ou assortis d'une clause restrictive. Les sociétés de crédit qui sont vraiment de moindre importance et qui consentent plus de prêts de la dernière catégorie nous ont dit qu'elles devraient recourir aux provisions déterminées par une formule; mais comme vous étiez en mesure de fonder vos provisions sur des analyses des différents

[Text]

Mr. Evans: In the recommendation for small companies or small portfolios effectively there would be a larger formula base—.75 per cent up to a certain level and .5 per cent beyond that level—for a formula-based reserve for simplicity purposes and straight ease of administration. Large, sophisticated companies already have sophisticated means for setting theirs up.

The Chairman: Have you discussed that with officials?

Mr. Evans: Yes we have.

The Chairman: And?

Mr. Evans: I would have to say that the reaction of officials is mixed. They think that a case-by-case system might be more appropriate and easier to administer but, quite frankly, we do not believe that they understand the full complexity of what they are asking to be done, because to calculate these appropriate reserves in the way that they have set them out in the white paper requires a knowledge that the financial institutions simply do not have during the time frame that they require it for calculation. Mr. Lebbell alluded to that, and perhaps he could expand upon exactly their prescribed recovery rate and how we, as an industry and as the information becomes available, calculate how it would be required for the Department of Finance to be able to comply with the system that they are putting forward.

Senator Roblin: I am missing something in this argument. We are being told that the rule of thumb should be reduced from 1.5 to .5 per cent. We are told that that formula will apparently apply across the whole country. On the other hand, we are told that some organizations in other parts of the country cannot live with that. Is there not an argument for using the case-by-case system? Certainly, it will pick up the problems in places like Alberta, for example.

Mr. Lebbell: There is. In fact, the taxpayer has the option to use either at the present time.

Senator Roblin: He can do it either way?

Mr. Lebbell: He can do it either way. He can use the formula or whichever he deems to be most favourable. That is what we would like to see maintained. It is a system that works.

The Chairman: But he uses a formula when he knows that that will allow him to have a higher reserve, and he goes on a case-by-case basis when that is to his advantage. So that the poor old revenue boy—and it is unusual for me to be supporting him—gets a bat on both sides. That is why a formula with an option to go one way or the other is a no-win situation for Revenue Canada.

Mr. Lebbell: I do not know that taxpayers do hop from one to the other, but I think some of the smaller companies probably use the formula system.

[Traduction]

prêts, il s'agissait d'un meilleur système. Vous souscrivez à ce point de vue.

M. Evans: Dans la recommandation touchant les petites sociétés et les petits portefeuilles, l'assiette de la formule serait en effet plus large — .75 p. 100 jusqu'à un certain niveau et .5 p. 100 au-delà de celui-ci — pour les provisions déterminées par une formule afin de simplifier et de faciliter l'administration. Les grosses sociétés disposent déjà de moyens pour fixer les leurs.

Le président: En avez-vous parlé avec des fonctionnaires?

M. Evans: Oui.

Le président: Et qu'en est-il?

M. Evans: Je dois dire que les fonctionnaires sont partagés à ce sujet. Ils croient qu'un système cas par cas pourrait être plus approprié et plus facile à administrer mais, en toute franchise, nous n'avons pas l'impression qu'ils comprennent toute la complexité de ce qu'ils demandent. En effet, le calcul de ces réserves appropriées selon les données du Livre blanc exige une connaissance que les institutions financières n'ont tout simplement pas étant donné le temps qu'il leur faudrait pour faire les calculs. M. Lebbell y a fait allusion et peut-être pourrait-il élaborer sur leur taux prescrit de recouvrement et, comment nous, en tant qu'industrie et au fur et à mesure que les renseignements seront disponibles, calculons le temps qu'il faudrait au ministère des Finances pour appliquer le système qu'il propose.

Le sénateur Roblin: Quelque chose m'échappe. On nous dit qu'empiriquement il faudrait réduire le taux de 1,5 à .5 p. 100. On nous dit que cette formule s'appliquera à travers tout le pays. D'autre part, on nous dit que certains organismes ailleurs au pays ne peuvent s'en accommoder. N'y a-t-il pas de bonnes raisons de retenir les provisions constituées pour chaque prêt individuel. Ce système permettra sans aucun doute de régler des problèmes comme ceux qui se posent en Alberta par exemple.

M. Lebbell: Oui. En fait, le contribuable peut à l'heure actuelle utiliser l'un ou l'autre.

Le sénateur Roblin: Il a le choix?

M. Lebbell: Oui. Il peut utiliser la formule ou le système qu'il juge le plus favorable. C'est cela que nous aimerions maintenir. Ce système fonctionne.

Le président: Mais il recourt à une formule lorsqu'il sait que cela lui permettra de constituer une provision plus élevée et il recourt à une provision pour chaque cas, lorsque c'est à son avantage. Ainsi, le pauvre fonctionnaire de l'impôt—et je vous avoue qu'il m'arrive rarement de me ranger de son côté—est pris entre deux feux. C'est la raison pour laquelle une formule prévoyant deux options désavantage Revenu Canada.

M. Lebbell: Je ne sais pas si les contribuables passent de l'une à l'autre, mais je crois que les plus petites entreprises recourent probablement aux provisions déterminées par une formule.

[Text]

The Chairman: We put a question to one of the witnesses—I think I put it to him—to the effect that “When you would change, why would you change?” He said, “When it would be to our advantage.”

Mr. Lebbell: Naturally, yes.

The Chairman: Well, sure. That is why it is either fish or fowl. You can either have a formula or a case-by-case situation, but not be able to pick and choose. That was exactly why Senator Roblin was saying that if regionalism causes particular problems it can be taken care of, if someone is overloaded in one area on a case-by-case basis but would not be on a formula basis. There is no question about that, surely.

Mr. Van Ginkel: But the white paper proposal is basically saying that you can start out with a case-by-case specific reserve, but they will discount it based on this official recovery rate. We are saying that that is another formula approach which is probably as arbitrary as any other formula you could care to devise.

The Chairman: I think the language is not that they “will”, but that they “may” or “shall.” It is based on historical averages.

Mr. Van Ginkel: The intention was to go in and survey the companies in the industry to determine what percentage of bad debts were actually written off in comparison to what was originally provided, and that was going to be their prescribed recovery.

The Chairman: On a company-by-company basis?

Mr. Van Ginkel: No, that was going to be an industry recovery rate and that is just as arbitrary as any other formula-based approach. That is going to hurt some people and benefit others.

The Chairman: How large would the discount be?

Mr. Evans: It would be 80 per cent, I believe.

Mr. Van Ginkel: They never mentioned specific numbers. Even in our own company, we cannot determine what that number is because, as Mr. Lebbell said, we go through the same process and, in our large mortgage lending side, we analyze the situation on a case-by-case basis from month to month and total them, and if the total comes out higher than the previous month, there is an additional charge, and if it is less, we have a credit to our income. However, we cannot track through our records what we originally provided versus what we finally wrote off.

The Chairman: Is that because it is a moving figure?

Mr. Van Ginkel: Yes. Some of these loans can be under evaluation for two or three years, especially in the case of commercial loans.

The Chairman: But, surely, you hold the original documents in your computers; so after the loan has been modified one way or another on a case-by-case basis, you should be able pick that case out.

[Traduction]

Le président: Nous avons demandé à l'un des témoins—je crois que je lui ai demandé: «Quand vous changez, pourquoi le faite-vous?» Il a répondu: «Parce que c'est à notre avantage».

M. Lebbell: Naturellement.

Le président: Bien sûr! C'est la raison pour laquelle ce n'est ni chair ni poisson. Vous pouvez avoir le choix entre une formule ou des provisions constituées pour chaque prêt et ne pas être en mesure de choisir. C'est exactement la raison pour laquelle le sénateur Roblin disait que si le régionalisme causait des problèmes qu'on peut les régler, c'est-à-dire si quelqu'un était surchargé dans une région en recourant à des provisions pour chaque cas, mais ne le serait pas en optant pour l'autre système. De toute évidence, cela est hors de doute.

M. Van Ginkel: Mais la proposition du Livre blanc dispose que vous pouvez commencer en recourant aux provisions constituées pour chaque prêt individuel mais qu'on les actualisera en fonction de ce taux officiel de recouvrement. À notre avis, cette formule n'est probablement pas plus arbitraire qu'une autre.

Le président: Je crois qu'ici, on n'utilise pas le futur mais plutôt un verbe qui exprime la possibilité ou l'obligation. On se fonde sur des moyennes historiques.

M. Van Ginkel: On voulait vérifier auprès de chacune des sociétés de ce secteur pour déterminer quel pourcentage des mauvaises créances était en fait radiées comparativement à ce qui avait été prévu à l'origine, et cela devait donner une idée du taux de recouvrement qui devrait être prescrit.

Le président: On devait procéder par société?

M. Van Ginkel: Non, le taux de recouvrement devait être sectoriel car quelle que soit la formule, il y a toujours un aspect arbitraire. Certains sont lésés et d'autres ont des avantages.

Le président: De quel ordre serait l'actualisation?

M. Evans: Elle serait de l'ordre de 80 p. 100, je pense.

M. Van Ginkel: On n'a jamais mentionné de chiffres précis. Même pour notre propre société, nous ne pouvons établir de chiffre, parce que, comme M. Lebbell l'a dit, la même chose vaut pour nous et, dans notre grande division des prêts hypothécaires, nous analysons la situation cas par cas, d'un mois à l'autre, et nous faisons le total; si le total est plus élevé que le mois précédent, nous imputons un montant additionnel, et s'il est moins élevé, nous créditions notre revenu en conséquence. Toutefois, nous ne pouvons retracer quels montants ont été mis dans les réserves au débat par opposition aux montants de dettes qui ont été finalement effacés.

Le président: Est-ce parce que c'est un chiffre fluctant?

M. Van Ginkel: Oui. Certains de ces prêts peuvent être soumis à une évaluation pendant deux ou trois ans, surtout les prêts commerciaux.

Le président: Mais il est certain que vous gardez les documents originaux en mémoire; par exemple, après que la valeur du prêt a été modifiée d'une façon ou d'une autre, lors de cette étude cas par cas, vous devez être en mesure de retracer l'histoire.

[Text]

Mr. Van Ginkel: Unfortunately, our systems are not geared up to do that. Each branch goes through a manual exercise that lists the questionable amounts and totals them up; then they are summarized at a regional level and passed back to head office. We do not have a computerized, historical tracking of every loan that has become a problem loan for us in our systems. We do not have any reason to track that data internally.

The Chairman: It would be a tremendous job to set it up.

Mr. Van Ginkel: Yes, and that is the point we made to the Department of Finance.

The Chairman: That seems to me to be a very valid point. What was the answer?

Mr. Van Ginkel: They noted our comments, but they did not come to any conclusion at the meeting.

The Chairman: The problem is that, for whatever reason—and I think you would be the first to admit it—there has been over-provision and you really have no basis, except a historical one, for dropping it from one and a half to three-quarters or a half. Where did you get that number? Is that just an estimate?

Mr. Lebbell: It is an estimate, but it is an estimate based on the bad debt experience of a number of trust companies.

The Chairman: Over a considerable period of time?

Mr. Lebbell: Yes.

The Chairman: I assume it does not take into account the blips.

Mr. Lebbell: Half of one or three-quarters of one, in the case of smaller companies, would be a reasonable estimate of what their bad debt experience has been in recent years.

The Chairman: Would you also apply that to credit unions?

Mr. Lebbell: I find it difficult to answer for credit unions, but I would think they would require at least that.

Mr. Van Ginkel: Credit unions probably bear a stronger resemblance to the consumer lending part of our business. In our company, we do have some formula approaches on our books for consumer lending.

The Chairman: I forget which company you represent.

Mr. Van Ginkel: I am with National Trust. The consumer part of our business only represents 7 per cent of our business base. That would be the part that is comparable to the credit unions. Over all, the companies are not very comparable.

Senator Roblin: I should like to come back to this tax burden you mentioned at the outset. You mentioned 50 per cent as opposed to the 10 per cent you are now paying. Is it possible for you to give me a breakdown of how that 50 per cent is made up because that is a striking figure and I would like to understand it better. How does it compare with the estimates

[Traduction]

M. Van Ginkel: Malheureusement, nos système ne sont pas programmés à cette fin. Chaque succursale doit dresser la liste des créances douteuses, et en faire l'addition à la main; on en fait ensuite le résumé au niveau régional et on le transmet au bureau chef. Nous n'avons pas de système informatisé qui nous permette de garder la trace de tous les prêts qui sont devenus problématiques. Nous n'avons en fait aucune raison de le faire au niveau interne.

Le président: Ce serait très onéreux de modifier vos installations en conséquence, n'est-ce pas?

M. Van Ginkel: Oui, et c'est ce que nous avons fait valoir au ministère des Finances.

Le président: Cela me semble un point très valable. Que vous a-t-on répondu?

M. Van Ginkel: On a pris bonne note de nos observations, mais aucune conclusion n'est ressortie de la réunion.

Le président: Le problème est que, pour une raison ou une autre—et je pense que vous serez le premier à l'admettre—il y a eu des abus de provisions et vous n'avez pas vraiment de justification, sinon une justification historique peut-être, pour faire passer ce chiffre de un et demi à trois quarts ou un demi. D'où vient ce chiffre? Est-il simplement approximatif?

M. Lebbell: C'est une approximation, mais elle est fondée sur l'historique des mauvaises créances d'un certain nombre de sociétés fiduciaires.

Le président: Au cours d'une assez longue période?

M. Lebbell: Oui.

Le président: Je présume qu'elle ne tient pas compte des phénomènes erratiques?

M. Lebbell: On pourrait sans doute situer ce chiffre entre un demi ou trois quarts de 1 p. 100 des mauvaises créances qu'ont connues les plus petites sociétés ces dernières années.

Le président: En diriez-vous autant des caisses de crédit?

M. Lebbell: Il m'est difficile de répondre pour les caisses de crédit, mais c'est à mon avis ce dont elles auraient besoin au moins.

M. Van Ginkel: L'historique des caisses de crédit est probablement encore plus similaire au nôtre dans le secteur des prêts à la consommation. Chez nous, nous n'utilisons pas de formule pour calculer les réserves pour pertes sur prêts à la consommation.

Le président: J'ai oublié le nom de la société que vous représenter.

M. Van Ginkel: C'est le National Trust. Notre service de crédit à la consommation ne représente que 7 p. 100 de toutes nos affaires. C'est probablement cette partie qu'on pourrait comparer aux caisses de crédit. Dans l'ensemble, les sociétés de fiducies ne sont guère comparables.

Le sénateur Roblin: J'aimerais revenir au fardeau fiscal que vous avez mentionné au début. Vous avez dit que votre taux d'imposition s'élèverait à 50 p. 100 par rapport au 10 p. 100 que vous payez maintenant. Pourriez-vous me donner une ventilation de ce 50 p. 100, parce que c'est un chiffre vraiment étonnant et j'aimerais le mieux comprendre. Quel lien a-t-il

[Text]

that the government has provided in the white paper as to the extra income they think they are going to get from you, or have they broken it down?

The Chairman: The trouble with these things, Senator Roblin, is that they have lumped financial institutions, insurance and real estate together.

Senator Roblin: A four-fold increase in taxes is formidable, to say the least.

The Chairman: I think these people are very quick to acknowledge that. They have been in a rather favourable position for some time. The very fact that they are prepared to suggest that they move a reserve from one and a half to a half is an indication of that.

Mr. Evans: We are not talking about a 50 per cent tax rate on a perpetual basis for the company, but over the transition period, when the reserves were being phased out over the next three to five years, that would be on the cash tax base versus the earnings base of the company. That is the kind of figure we are talking about.

The Chairman: I heard you say it was on a cash basis, not on an earnings basis.

Mr. Evans: Cash relative to the earnings of the company.

Senator Roblin: I am confused by all this.

The Chairman: Would you give us a table showing how it is made up and the period of years to which it applies? The rate will fall off as the transition periods change. Can you give us a table which covers, say, five years? Unfortunately, I would point out that we need it "yesterday."

Mr. Lebbell: We will do it as quickly as we can.

Senator Simard: It seems to me that you are passing a very severe judgment in that you have left out the good aspects proposed by this reform. The previous witnesses said that they all agreed with the objective of tax reform and its initiatives, yet, they did as you did. I am not criticizing you. I would like to know if trust companies have been relatively effected more than other financial institutions. I am sure we all agree that tax reform is very important; however, there are decisions of this government and of previous governments that you obviously do not agree with. Would you not admit that this is more or less another part of the package and that, perhaps, things over all might be better for you and for Canada this way? Or would you leave us with the impression that the trust companies are in danger and that the world might collapse if we don't accept all of your proposals?

Mr. Evans: Mr. Chairman, I would not want to leave that impression at all. Quite frankly, I do not think that the Department of Finance has provided us with adequate information as to how these various pressures that apply to the banks, the life insurance companies, the property casualty insurance companies, the trust companies, the credit unions

[Traduction]

avec ce que le gouvernement a prévu dans le Livre blanc quant aux recettes supplémentaires qu'il pense percevoir de vous? Pouvez-vous ventiler ce chiffre?

Le président: Le problème avec ces questions, sénateur Roblin, c'est qu'elles touchent à la foi tous les intermédiaires financiers, les sociétés d'assurance et les sociétés de courtage immobilier.

Le sénateur Roblin: Payes quatre fois plus d'impôt, c'est pour le moins énorme!

Le président: Je pense que ces gens sont assez prompts à s'en rendre compte. Il sont été plutôt favorisés par le passé. Vous pouvez en juger par le simple fait qu'ils proposent de faire passer leur pourcentage de réserves de 1½ à ½ p. 100.

M. Evans: Nous ne voulons pas dire que nous paierions toujours un taux d'imposition de 50 p. 100, mais, pendant la période de transition, pendant les trois à cinq ans où les réserves devront être réduites progressivement il faudra amputer dans nos liquidités et non dans nos profits pour payer cet impôt. C'est ce genre de chiffre qui nous intéresse.

Le président: Si j'ai bien compris, vous dites qu'il sera tiré sur l'encaisse et non sur les gains.

M. Evans: L'encaisse relatif aux gains de la société.

Le sénateur Roblin: J'en perds mon latin.

Le président: Pouvez-vous nous fournir un tableau qui illustrerait ce que vous venez de me dire et la période pendant laquelle ce processus s'appliquerait? Le taux diminuera à mesure que les dispositions transitoires auront été appliquées. Pourriez-vous nous donner un tableau illustrant, par exemple, ce qui se passerait pendant ces cinq ans? Malheureusement, je dois vous signaler que nous en avons besoin de toute urgence.

M. Lebbell: Nous serons aussi rapides que possible.

Le sénateur Simard: Il me semble que vous prononcez là un jugement très sévère, car vous avez omis de parler les bons aspects de cette réforme. Les témoins précédents ont tous dit être d'accord avec l'objectif de la réforme fiscale et avec ses propositions, et pourtant ils ont fait la même chose que vous. Je ne veux pas vous critiquer. J'aimerais savoir si les sociétés de fiducie sont effectivement plus touchées que les autres institutions financières. Nous sommes tous d'accord, j'en suis sûr, pour dire que la réforme fiscale est très importante; toutefois, il semble y avoir des décisions du gouvernement actuel et des anciens gouvernements avec lesquels vous n'êtes de toute évidence pas d'accord. Ne pourriez-vous pas admettre que ces inconvénients font plus ou moins partie du tableau et que peut-être, il en vaudra mieux pour vous et pour le Canada de cette façon? Ou préférez-vous nous donner l'impression que les sociétés de fiducie sont en danger et que le monde pourrait s'écrouler si nous n'acceptons pas toutes vos propositions?

M. Evans: Monsieur le président, ce n'est pas du tout l'impression que je veux vous donner. En toute honnêteté, je ne pense que le ministère des Finances nous ait assez bien renseignés sur l'équilibre qui doit ressortir des diverses contraintes que doivent subir les banques, les sociétés d'assurance-vie, les sociétés d'assurance générales, les sociétés de fiducie, les cais-

[Text]

and the caisses populaires result in a balanced system. The house committee certainly looked at that and is of the view that the kinds of changes being made in some areas give the banks more advantages than the life insurance and trust companies. That is certainly of concern to us, because if we go into a more open, competitive situation with the banks and the banks are given much greater powers and derive some advantage from tax reform at the same time, we will find them even more formidable competitors than they already are. That is obviously of concern to us.

I am not saying that the banks are being given any distinct or intentional advantage out of tax reform. But I do not think that the relationship between the various financial institutions has been carefully considered. There are other factors in the blue paper, for example, that the minister was rightfully trying to achieve through the reform of the financial services industry. Some of those things are being contradicted by the kinds of measures that are being taken in tax reform, and we have some difficulty with that.

We agree with the objectives of tax reform in the broad sense; we agree with the objectives in the blue paper in a broad sense, but the way the two papers are going about it run afoul of each other in a number of important areas.

Things are being done under tax reform to increase the tax take from the financial services industry. In so doing, the government is also changing the competitive balance between Canadian financial services firms and their foreign competitors. That does not really lead to the enhancement of the international competitiveness of our financial institutions.

At the same time, if you increase the tax burden of the institutions, other things may result. Doubtless you have heard from many people, such as the Business Council on National Issues—and we will certainly make a strong case in this regard—that corporations do not pay tax. Taxes get passed on to somebody—the workers, the consumers of the product, the owners—but certainly are not absorbed by the corporation. Therefore, if a financial intermediary that is a true intermediary is bearing a heavier tax burden, without a doubt those people who are putting their funds into the financial intermediary to derive a return—the savers—are going to get less. Those people who are borrowing money from the financial institutions are going to pay more.

Senator Simard: Do you agree that at some point the government has to collect taxes? We know about the corporate structure and so on; we know there are ways for the big boys to avoid paying their fair share. You are not trying to tell us, I hope, that corporations, because they are acting as intermediaries, should go scot-free?

Mr. Evans: I am not trying to say that at all, Mr. Chairman.

The Chairman: What I think you have to recognize, Mr. Evans, is this: The statistics before us show that the financial institutions as a group are paying far less than what anybody

[Traduction]

ses de crédit et les caisses populaires. Le Comité de la Chambre a certainement examiné cette question et il est d'avis que les changements apportés au fardeau de certains intermédiaires avantagent plus les banques que les sociétés d'assurance-vie et que les sociétés de fiducie. Évidemment, cette préférence nous préoccupe, parce que si nous devons évoluer vers le décloisonnement, vers une plus grande concurrence avec les banques, et si les banques ont des pouvoirs accrus et tirent certains avantages de la réforme fiscale, nous trouverons en eux des concurrents encore plus dangereux qu'ils ne le sont déjà. Naturellement, cela nous inquiète.

Je ne veux pas dire que les banques obtiennent un statut spécial ou en avantage voulu de cette réforme fiscale. Mais je ne pense pas qu'on ait tenu grand compte des rapports qui existent entre les divers intermédiaires financiers. Il y a d'autres aspects, dans le Livre bleu, par exemple, que le ministre avait à juste titre, l'intention de corriger dans sa réforme des services financiers. Certaines de ces mesures sont en train d'être contredites par celles dont il est question dans la réforme fiscale, et cela nous pose problème.

Nous sommes généralement d'accord avec les objectifs de la réforme fiscale, nous appuyons aussi les objectifs du Livre bleu, mais nous ne pouvons que constater que les deux documents ne concordent pas toujours sur un certain nombre d'importants domaines.

Par cette réforme fiscale, on veut augmenter la part d'impôt qui sera prélevée du secteur des services financiers. Ce faisant, le gouvernement change aussi l'équilibre concurrentiel entre les intermédiaires financiers canadiens et leurs concurrents étrangers. Ce n'est pas ce qui augmentera la capacité concurrentielle de nos institutions financières à l'échelle internationale.

En outre, si vous augmentez le fardeau fiscal de ces institutions, vous pourrez vous attendre à d'autres conséquences. Nul doute que vous ayez entendu dire de la part d'un grand nombre de personnes, comme les représentants du Conseil des chefs d'entreprise du Canada—et nous n'allons certainement pas les contredire là-dessus que les sociétés ne paient pas d'impôt. Elles s'arrangent pour transmettre ces impôts à d'autres—aux travailleurs, aux consommateurs, aux propriétaires—mais elles n'en absorbent aucun. Par conséquent, si un intermédiaire financier, qui est un véritable intermédiaire, supporte un fardeau fiscal plus lourd, il ne fait aucun doute que ceux qui confient leur argent à cet intermédiaire financier pour qu'il le fasse fructifier—les épargnants—vont obtenir moins. Et les emprunteurs vont payer plus cher.

Le sénateur Simard: Êtes-vous d'accord pour dire qu'il faut que le gouvernement perçoive des impôts? Nous connaissons la structure des sociétés etc.; nous savons que les riches trouvent toujours moyen d'éviter de payer leur juste part. Vous n'essayez pas de nous faire croire, j'espère, que les sociétés, du fait qu'elles sont des intermédiaires, devraient être exemptées d'impôt?

M. Evans: Absolument pas, monsieur le président.

Le président: Je crois qu'il vous faut reconnaître, Monsieur Evans, que d'après les données statistiques que nous avons, les institutions financières collectivement paient beaucoup moins

[Text]

would consider to be an equitable share of the tax burden. A number of situations in tax reform have to be addressed, which means that the financial institutions will have to pay significantly more than they have been paying in the past. You can either take it in one way or in another way. Maybe if you don't like it on the basis of income, perhaps it should be done on the basis of assets under administration. How would you like to live under that?

Mr. Evans: Is that not basically what the house committee has recommended?

The Chairman: I asked how you would like to live under that.

Mr. Evans: We have indicated that we do not think it is a sound system. In essence, if you apply a VAT, for example, or attempt to do so, which is similar to a kind of alternative minimum margin tax, you will find that other countries have tried that and have not proceeded with it. The European Economic Community has tried it, as has Britain. Every country backed away from it, and for very good reasons. It is terribly complex and it increases the cost of capital of the firms that are generating the wealth in the economy. It reduces their competitiveness.

The Chairman: I do not think we are moving quite in that direction. I am just asking you to recognize that, from what we have heard and from the statistics that are before us, financial institutions have not been carrying their share of the burden. Therefore, significant amounts of additional revenue will have to flow from that sector. I think you have to recognize that.

Mr. Evans: I certainly recognize that, Mr. Chairman, but may I please make some further comments? I think you understand this better than I do, but may I say that the reason why the financial intermediaries today—the banks, trust companies, life insurance companies and others—pay the level of tax they do is because of conscious government policies that were put in place in the past that were meant to encourage certain types of economic activity.

The Chairman: I have heard that argument so many times, Mr. Evans, that I often say to the person making it, "Nobody forced you to take those income debentures; nobody forced you to take those preferred shares; nobody forced you to do those things." Indeed, some financial institutions refused to touch them for a while. Now, because you are sheltered in certain areas or because you have been able to overprovide and so on, the day of reckoning has come.

Perhaps, as a result of the day of reckoning, you are going to get hit harder than you should, so you will be arguing to come from a higher base to a lower one instead of trying to stop it by going from a lower base to a reasonable one. That may be the problem you are up against.

Mr. Evans: It could be, Mr. Chairman. Allow me to say that we understand the government's problem. We understand the

[Traduction]

que ce que tout contribuable jugerait équitable comme participation à l'assiette fiscale. Cette réforme fiscale devra corriger un certain nombre de lacunes, autrement dit, il faudra faire en sorte que les institutions financières paient beaucoup plus que par le passé. On peut envisager la réforme de deux façons. Peut-être que si cette ponction vous déplaît parce qu'elle est prélevée de vos revenus, il faudrait la prélever sur les actifs administrés. Est-ce que cela vous plairait?

M. Evans: N'est-ce pas essentiellement ce que le Comité de la Chambre a recommandé?

Le président: Je vous ai demandé si vous seriez satisfait alors.

M. Evans: Nous avons indiqué qu'à notre avis ce n'était pas un bon système. Essentiellement, si vous adoptez la TVA, par exemple, ou si vous tentez de le faire, ce qui reviendrait à imposer un impôt minimum de remplacement sur la marge, vous découvrirez que les autres pays qui ont essayé ce système l'ont délaissé. La Communauté économique européenne a essayé d'imposer la TVA, comme le Royaume-Uni. Tous ces pays l'ont écartée et pour de très bonnes raisons. C'est une formule terriblement complexe et cette taxe hausse le coût d'investissement des sociétés qui rendent le pays prospère. Elles deviennent moins concurrentielles.

Le président: Je ne crois pas que nous nous dirigeons, dans cette voie. Je vous demande simplement d'admettre, comme bien des témoins nous l'ont dit et comme le prouvent les statistiques qui nous ont été présentées, les institutions financières ne portent pas leur part du fardeau. Par conséquent, d'importantes sommes de revenu additionnelles devront être puisées dans ce secteur. Je pense que vous devez en admettre le bien fondé.

M. Evans: Je le reconnaît certainement, monsieur le président, mais permettez-moi, je vous prie, de faire une autre observation? Je pense que vous comprenez cette question bien mieux que moi, mais permettez-moi de dire que si les intermédiaires financiers actuels—les banques, les sociétés de fiducie, les sociétés d'assurance-vie et les autres—paient un tel taux d'imposition, c'est grâce aux politiques gouvernementales prudentes qui ont été mises en place par la passé pour encourager certains types d'activité économique.

Le président: J'ai entendu cet argument si souvent, monsieur Evans' que j'ai l'habitude de répondre: «Personne ne vous a forcés à prendre ces obligations non garanties; personne ne vous a forcés à prendre ces actions privilégiées; et personne ne vous a forcés à faire toutes ces choses.» En fait, certaines institutions financières ont mis beaucoup de temps à s'y intéresser. Maintenant que vous êtes protégés dans certains domaines, ou que vous avez réussi à vous surprovisionner, etc., le jour du jugement a sonné.

Peut-être ce jour-là, serez-vous plus pénalisé qu'il n'en faudrait. Vous demanderez alors qu'on vous juge selon des critères moins sévères et vous exigez qu'on fasse appel à des critères rationnels. C'est peut-être là votre problème.

M. Evans: Peut-être, monsieur le président. Permettez-moi de dire que nous comprenons le problème du gouvernement.

[Text]

problem of the public perception, which is that financial institutions do not carry their fair share of the tax burden. We believe that that perception has to be corrected. The public is clearly of the view that institutions are not carrying their fair burden of the tax. We agree that we should find a way to get to the point where we do carry our fair share. Let us find the traditional rules that allow us to do that without affecting the liquidity and solvency of the financial institutions. Let us move in that direction.

The Chairman: Perhaps what we will have to do, because this committee is not smart enough to dot all of the "i's" and cross all of the "t's", will be to suggest that you fellows should pay an awful lot more, but just how much more is something that we will have to leave to those fellows with their models over in the Department of Finance to calculate. Perhaps we will just let you argue with them after the fact rather than before it.

Mr. Evans: Thank you, Mr. Chairman. We are being thrown to the wolves.

The Chairman: On behalf of the committee, I would like to thank the witnesses very much. Senators, tomorrow morning we have been requested to meet at 10 o'clock at 250 East Block.

The committee adjourned.

[Traduction]

Nous comprenons l'impatience du public, qui trouve que les institutions financières ne portent leur juste part du fardeau fiscal. Nous croyons que cette perception doit être corrigée. Le public est nettement d'avis que les institutions ne portent pas leur juste part du fardeau fiscal. Nous convenons que nous devrions trouver une façon de nous faire porter notre juste part. Tournons-nous vers les règles traditionnelles qui nous permettent de le faire sans nuire aux liquidités et à la solvabilité des institutions financières. Regardons plutôt dans cette direction.

Le président: Peut-être que ce nous devons faire, étant donné que nous ne sommes pas assez brillants, sera de proposer que vous payiez beaucoup plus, mais quant à savoir de combien plus il s'agira, nous nous en remettons aux fonctionnaires du ministère des Finances. Peut-être qu'il faudra alors vous laisser en discuter avec eux après coup plutôt qu'avant.

M. Evans: Je vous remercie, monsieur le président. On nous jette en pâture aux lions.

Le président: Au nom du Comité, j'aimerais remercier énormément les témoins. Sénateurs, demain matin nous devons nous réunir à 10 heures, dans la salle 250 de l'édifice de l'Est.

Le Comité suspend ses travaux.

7:00 p.m.

From the Canadian Homebuilders' Association:

Mr. Norman Godfrey, President;

Dr. John Kenward, Chief Operating Officer.

7:30 p.m.

From the Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors:

Mr. Gordon Rowan, President;

Mr. Brian Krausert, Vice-President;

Mr. Gordon Dibb, Vice-President, Nabors Drilling Ltd.;

Mr. Don Herring, Managing Director.

8:00 p.m.

From the Trust Companies Association of Canada:

Mr. John L. Evans, President and Chief Executive Officer;

Mr. Joseph Chertkow, Associate General Counsel, Royal Trust;

Mr. David Lebbell, Director, Corporate Taxation, Royal Trust;

Mr. Jake Van Ginkel, Vice-President, Taxation, National Trust Company.

19 heures

De l'Association canadienne des constructeurs d'habitations:

M. Norman Godfrey, président;

M. John Kenward, administrateur en chef des opérations.

19 h 30

De la «Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors»:

M. Gordon Rowan, président;

M. Brian Krausert, vice-président;

M. Gordon Dibb, vice-président, «Nabors Drilling Ltd.»;

M. Don Herring, directeur exécutif.

20 heures

De l'Association des compagnies de fiducie du Canada Inc.:

M. John L. Evans, président et chef de la direction;

M. Joseph Chertkow, conseiller général associé, Trust Royal;

M. David Lebbell, directeur, Impôts sur le revenu des corporations, Trust Royal;

M. Jake Van Ginkel, vice-président, Fiscalité, Compagnie Trust Nationale.



If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

3:30 p.m.

From the Canadian Petroleum Association:

Mr. W. A. (Bill) Gatenby, Chairman; President and Chief Executive Officer, Texaco Canada Resources;
Mr. Randy Hogg, Chairman, Income Tax Committee; Chief, Taxation Policy, Texaco Canada Resources;
Mr. Hans Maciej, Vice-President, Technical Affairs.

4:30 p.m.

From the Vanier Institute of the Family:

Dr. Robert Glossop, Coordinator of Programs and Research;
Mr. Alan Mirabelli, Coordinator of Administration and Communications/Information.

5:00 p.m.

From the Canadian Institute of Public Real Estate Companies:

Mr. Donald King, President; President and Chief Executive Officer, Marathon Realty Company Limited;
Mr. Ron Daniel, Executive Director;
Mr. L. Ross Cullingworth, President and Chief Executive Officer, Coscan Development Corporation;
Mr. William Anderson, Partner, Peat Marwick.

15 h 30

De l'Association pétrolière du Canada:

M. W. A. (Bill) Gatenby, président; président et chef de la direction, «Texaco Canada Resources»;
M. Randy Hogg, président, Comité de l'impôt; chef, Politiques fiscales, «Texaco Canada Resources»;
M. Hans Maciej, vice-président, Affaires techniques.

16 h 30

De l'Institut Vanier de la famille:

M. Robert Glossop, coordonnateur des projets et de la recherche;
M. Alan Mirabelli, coordonnateur de l'administration et des communications/information.

17 heures

De l'Institut canadien des compagnies immobilières publiques:

M. Donald King, président; président et chef de la direction, Société immobilière Marathon Limitée;
M. Ron Daniel, directeur exécutif;
M. L. Ross Cullingworth, président et chef de la direction, Corporation de développement Coscan Limitée;
M. William Anderson, associé, Peat Marwick Limitée.

(Continued on previous page)

(Suite à la page précédente)

Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87



Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banking, Trade and Commerce

Chairman:
The Honourable IAN SINCLAIR

Thursday, November 19, 1987

Issue No. 45
Ninth Proceedings on:
Tax Reform in Canada

WITNESS:
(See back cover)

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banques et du commerce

Président:
L'honorable IAN SINCLAIR

Le jeudi 19 novembre 1987

Fascicule n° 45
Neuvième fascicule concernant:
Réforme fiscale au Canada

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)

STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Ian Sinclair, *Chairman*
The Honourable Finlay MacDonald (*Halifax*),
Deputy Chairman

The Honourable Senators:

Anderson	*MacEachen, P.C. (or Frith)
Barrow	*Murray, P.C. (or Doody)
Buckwold	Olson, P.C.
Cogger	Perrault, P.C.
Flynn, P.C.	Riel, P.C.
Kelly	Roblin, P.C.
MacDonald (<i>Halifax</i>)	Sinclair

**Ex officio Members*

(Quorum 4)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Ian Sinclair
Vice-président: L'honorable Finlay MacDonald (*Halifax*)

Les honorables sénateurs:

Anderson	*MacEachen, c.p. (ou Frith)
Barrow	*Murray, c.p. (ou Doody)
Buckwold	Olson, c.p.
Cogger	Perrault, c.p.
Flynn, c.p.	Riel, c.p.
Kelly	Roblin, c.p.
MacDonald (<i>Halifax</i>)	Sinclair

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, May 26, 1987:

“The Honourable Senator Sinclair moved, seconded by the Honourable Senator van Roggen:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to study and report upon tax reform in Canada, or any matter relating thereto; and

That the Committee submit its report no later than 29th February 1988.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, June 23, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Sinclair moved, seconded by the Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*):

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce which was authorized by the Senate on 26th May, 1987, to study and report upon tax reform in Canada, or any matter relating thereto, be further authorized to examine and consider the documents tabled in the Senate on 22nd June, 1987, relating to tax reform 1987 (Sessional Paper No. 332-402).

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 26 mai 1987:

«L'honorable sénateur Sinclair propose, appuyé par l'honorable sénateur van Roggen,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la réforme fiscale au Canada, ou toute question s'y rattachant; et

Que le Comité fasse rapport au plus tard le 29 février 1988.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 23 juin 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Sinclair propose, appuyé par l'honorable sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*),

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, autorisé par le Sénat le 26 mai 1987, à étudier la réforme fiscale au Canada, ou toute question s'y rattachant, soit de plus autorisé à étudier les documents sur la réforme fiscale 1987, déposés au Sénat le 22 juin 1987 (document parlementaire n° 332-402).

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 19, 1987
(78)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 10:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Ian Sinclair, presiding.

Members of the Committee présent: The Honourable Senators Anderson, Cogger, Perrault, Roblin and Sinclair. (5)

In attendance: From the Library of Parliament, Research Branch: Mr. Basil Zafiriou, Senior Analyst; Mr. Anthony Chapman, Research Officer, Economics Division.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witness:

From the Canadian Council on Social Development:

Mr. Terrance Hunsley, Executive Director.

The Committee, in compliance with the Orders of Reference dated 26th May, 1987 and 23rd June, 1987, resumed consideration of the study on tax reform in Canada, or any matter relating thereto.

The witness from the Canadian Council on Social Development made a statement and answered questions.

It was—

Agreed, that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

“Brief on Tax Reform of the Canadian Council on Social Development—For a More Equitable Tax System” (30 pages—English—32 pages French) (Exhibit BTC-OOOO).

At 10:43 a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Timothy Ross Wilson

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 19 NOVEMBRE 1987
(78)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 h 00 sous la présidence de l'honorable sénateur Ian Sinclair (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Anderson, Cogger, Perrault, Roblin et Sinclair. (5)

Également présents: De la Bibliothèque du Parlement, Service de recherche: M. Basil Zafiriou, analyste principal; M. Anthony Chapman, attaché de recherche, Division de l'économie.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoin:

Du Conseil canadien de développement social:

M. Terrance Hunsley, directeur exécutif.

Conformément à ses ordres de renvoi du 26 mai et du 23 juin 1987, le Comité reprend son étude de la réforme fiscale au Canada, ou de toute autre question s'y rattachant.

Le témoin du Conseil canadien de développement social fait une déclaration et répond aux questions.

Il est *convenu*—

Que le document suivant soit déposé comme pièce justificative auprès du greffier du Comité:

«Mémoire sur la réforme fiscale du Conseil canadien de développement social—Pour un système fiscal plus juste» (30 pages en anglais—32 pages en français) (pièce BTC-OOOO).

A 10 h 43, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, November 19, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 10 a.m. to give consideration to tax reform in Canada.

Hon. Ian Sinclair (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: This morning we have appearing before us a representative from the Canadian Council on Social Development. We would like you to give us your position, some background on your organization and outline the most critical parts of your brief. While you are outlining your brief, we would like you to keep in mind that the area of manoeuvrability for governments with regard to tax matters is very restricted in light of the size and impact of the deficit. So in making recommendations for a change, we would like to know what the cost will be, what revenue will be foregone, and how you intend to recover it.

Mr. Terrance Hunsley, Executive Director, Canadian Council on Social Development: Mr. Chairman, I have been with the council for eight years. Our organization began in 1920 as the Canadian National Council on Child and Family Welfare. In 1929 it became the Canadian Welfare Council, and it retained that title until 1970, when we adopted our current name. The Canadian Council on Social Development is not a name that one hears very often, and I suppose one can wonder whether the old name was not more familiar.

We have been involved in almost all the major social policy issues which Canada has faced since 1920, ranging from inoculation of children, old age pensions and workers compensation to major universal program developments in the 1960s and since then. We have been involved in the issue of tax reform for almost the same length of time. Our former president, Mr. Kenneth Carter, was involved in one of the major tax reform attempts.

Basically, we think that tax reform is a good idea and something that is needed. We do not think that it is needed in order to reduce the level of income tax or the level of tax revenues the government receives through personal income tax. We do not think that Canada is particularly highly taxed in total or even through the income tax system relative to other western nations. We agree with the point the chairman made earlier, that we must be cognizant of the room which the federal government has to manoeuvre given its present fiscal situation and the need Canada has for a high level of public service, a need that is perhaps larger than, for example, the United States, because of our population, geographical characteristics and so on. So the government has a need for a fairly high level of revenue and because of the need for manoeuvrability, we do not think it is a good idea to be reducing revenues flowing through the income tax system. There will be enough things to reduce federal government manoeuvrability in the near future, if free trade goes through and if the constitutional accord is ratified, and we do not think that tax reform should add to it.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 19 novembre 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 10 heures pour étudier la réforme fiscale du Canada.

L'honorable Ian Sinclair (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Un représentant du Conseil canadien de développement social comparaît devant nous ce matin. Nous voudrions que vous nous fassiez part de votre position, que vous nous donniez de l'information sur votre organisme et signaliez les points les plus importants de votre mémoire. Ce faisant, nous aimerions que vous gardiez à l'esprit que la marge de manoeuvre du gouvernement en matière fiscale est très restreinte, étant donné l'ampleur du déficit et son incidence. Nous voudrions donc savoir quels seront les coûts de vos recommandations, quel sera le manque à gagner et comment vous proposez le combler.

M. Terrance Hunsley, directeur administratif, Conseil canadien de développement social: Monsieur le président, je travaille pour le Conseil depuis huit ans. Notre organisme a vu le jour en 1920 sous le nom de Conseil canadien pour la sauvegarde de l'enfance et de la famille. Il a été rebaptisé, en 1929, Conseil canadien du bien-être social et il a gardé ce nom jusqu'en 1970, date à laquelle nous avons adopté notre nom actuel, Conseil canadien de développement social. Ce dernier nom n'est pas très usité et l'on peut se demander si l'ancien nom n'était pas plus connu.

Nous nous sommes trouvés mêlés à pratiquement toutes les importantes questions de politique sociale auxquelles le Canada a été confronté depuis 1920, de l'inoculation des enfants, au régime de retraite et à l'indemnisation des accidentés du travail jusqu'à la mise en place de programmes sociaux universels dans les années 60 et depuis lors. Nous nous intéressons à la question de la réforme fiscale depuis presque aussi longtemps. Notre ancien président, M. Kenneth Carter, a participé à l'une des plus importantes tentatives de réforme fiscale effectuées jusqu'à maintenant.

Essentiellement, nous estimons que la réforme fiscale est une bonne idée et qu'elle est nécessaire, non pas, cependant, pour réduire l'impôt sur le revenu ou les recettes gouvernementales provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers. Nous ne pensons pas que les contribuables du Canada soient assujettis à des taxes et à un impôt sur le revenu particulièrement élevés, au total, par rapport à ceux d'autres pays d'Occident. Nous convenons, avec le président, qu'il faut tenir compte de la marge de manoeuvre du gouvernement fédéral, étant donné sa situation financière actuelle et la nécessité d'avoir au Canada d'excellents services publics, nécessité qui se fait peut-être plus sentir ici qu'aux États-Unis en raison des caractéristiques démographiques et géographiques du pays. Le gouvernement doit donc avoir des recettes assez élevées et, pour qu'il puisse préserver sa marge de manoeuvre, nous ne croyons pas qu'il y ait lieu de réduire le produit du régime d'impôt sur le revenu. Il y aura suffisamment de mesures qui réduiront la marge de manoeuvre du gouvernement si l'Accord de libre-échange se

[Text]

I should also say that the Canadian economy and Canadian society are changing. In the 1990s, we will see a need for new social initiatives, new kinds of social programs and reform on a large range of the programs in place now. I do not make that statement as a motherhood statement. I think that people in almost all the federal and provincial government departments involved with major social programs would agree that many of those programs are reaching points of crisis which will require substantial reform. I refer to such areas as healthcare funding, education funding, social assistance funding and so on. We have already seen this crisis stage in relation to unemployment insurance. Other such areas that will reach this stage soon are treatment of young offenders, the development of community-based services for seniors and so on. We are not at a stage where we have put in place a mature social services system in this country. We have come to a plateau of development, I think, in the overall evolution of the welfare state, in a sense, but we will also very rapidly be facing a need for reform in a number of specific program areas, and there will be a requirement for federal manoeuvrability.

Therefore, for those reasons, I do not think tax reform is more appropriate to reduce federal revenues. I think it is appropriate to reduce the inequities of a sort of upside-down welfare system that the current system of deductions and exemptions represents. It is a system that tends to undermine the intended progressivity of the tax system.

Tax reform is needed in order to get the poor off the tax rolls. Our brief provides information as to the fact that there are large numbers of very low-income people who are paying substantial amounts of both income tax and consumption taxes. In my opinion, tax reform is necessary to begin to harmonize the tax and the transfer systems in an effort to move towards a tax-based, non-stigmatized basic income security system. I say a basic income security system because I do not think that we will ever get beyond the need for short-term types of adjustment and welfare programs. I am not suggesting that. However, we should be looking towards having a basic income security system that does use the tax system.

I would like to make a quick comment on the government proposals. In the brief, we have identified a number of concerns and I would categorize them under three main headings that I would say are faults in the government proposals.

The Chairman: I am sorry, I missed your word?

Mr. Hunsley: I am sorry, Mr. Chairman, I said, "... that are faults; that are inadequacies in the government proposals." They are areas where the issue is at fault.

The Chairman: I see.

Mr. Hunsley: The first is the significant tax break and, in my opinion, the unneeded tax break, that the proposals

[Traduction]

concrétise et si l'Accord constitutionnel est ratifié. La réforme fiscale ne devrait, selon nous, pas être de celles-là.

Je devrais ajouter que l'économie et la société canadiennes sont en mutation. Dans les années 1990, nous aurons besoin de nouvelles initiatives sociales, de nouveaux types de programmes sociaux et il faudra apporter des changements à une vaste gamme des programmes en place à l'heure actuelle. Il ne s'agit pas d'un truisme. Mais la plupart des fonctionnaires des ministères des gouvernements fédéral et provinciaux ayant affaire aux principaux programmes sociaux conviendraient qu'un grand nombre de ceux-ci en sont à un point critique et qu'ils vont nécessiter une réforme en profondeur. Je fais allusion, entre autres, à des domaines comme le financement des soins de santé, de l'enseignement, et de l'assistance sociale. Le régime d'assurance-chômage est déjà passé par ce stade critique. D'autres vont l'atteindre bientôt, comme ceux des jeunes contrevenants et de la mise en place de services communautaires pour les personnes âgées. Notre système de services sociaux n'a pas encore atteint sa pleine maturité. L'évolution de l'État-providence a, en un certain sens, atteint un plateau, mais il faudra très bientôt effectuer des réformes au titre d'un certain nombre de programmes précis et le gouvernement fédéral aura alors besoin d'une marge de manœuvre.

C'est pourquoi la réforme fiscale ne doit pas, à mon avis, entraîner la réduction des recettes fédérales. Elle devrait plutôt s'attacher à aplanir les inégalités d'une sorte de système de bien-être social à l'envers que constitue le système actuel d'exonérations et d'exemptions. C'est un système qui tend à porter atteinte à la progressivité que l'on a voulu établir dans le régime fiscal.

Une réforme fiscale s'impose pour soustraire les pauvres à l'impôt. Nous indiquons dans notre mémoire qu'un grand nombre de gens à très faible revenu paient des sommes élevées d'impôt sur le revenu et de taxes à la consommation. À mon avis, la réforme fiscale est nécessaire pour commencer à harmoniser les systèmes fiscaux et de transfert, afin de nous acheminer vers un régime de base de sécurité du revenu s'appuyant sur le régime fiscal. Je parle d'un régime de base de sécurité du revenu, parce que je ne crois pas que nous allons un jour nous rendre au-delà de la nécessité d'appliquer des programmes de redressement et sociaux à court terme. Ce n'est pas ce que je propose, mais il y aurait néanmoins lieu de chercher à instituer un régime de sécurité du revenu s'appuyant sur le régime fiscal.

Je voudrais faire un bref commentaire sur les propositions du gouvernement. Nous avons, dans notre mémoire, énoncé un certain nombre de préoccupations que je classerais sous trois rubriques qui constituent, j'en ai bien peur, des lacunes que comportent les propositions du gouvernement.

Le président: Je m'excuse, je n'ai pas bien compris?

M. Hunsley: Je suis désolé, monsieur le président, j'ai parlé des lacunes que comportent les propositions du gouvernement. Ce sont des mesures incorrectes.

Le président: Je vois.

M. Hunsley: La première est l'importante et, à mon avis, inutile concession fiscale prévue pour les contribuables à

[Text]

introduce for high-income taxpayers. I remind you that marginal tax rates at the top end were reduced—and significantly reduced—in 1981. I do not think there has been any particular piece of research that has shown that high-income people in Canada are being too heavily taxed, so I do not think that there is an overwhelming social or economic need to reduce the level of taxation.

I have a general comment about the number of brackets—

The Chairman: I would just add there that unfortunately there just are not enough high-income people.

Mr. Hunsley: That may well be, Mr. Chairman—

The Chairman: Therefore it may be only perception rather than revenue that you are talking about.

Mr. Hunsley: It may well be, but we do not have any lack of people at the other end of the scale.

The number of brackets being reduced from ten to three does two things. I am not saying that the reduction is totally a bad thing, by any means, but it does reduce the progressivity of the system at the top and it increases the progressivity of the system at the bottom. I think we need to be particularly aware of the latter one. In a number of situations, one can find a very dramatic jump in progressivity for certain categories of people at the bottom end of the scale because of the elimination of the lowest tax bracket.

The proposed three tax brackets do not really appear to correspond to any discernable standard of living. In other words, one cannot identify three distinct groups of the population that correspond to these three tax brackets, most especially the top one which really introduces a kind of flat tax, not only for very wealthy people but for middle-class, middle-income people as well. Therefore there is a very large top rate.

Flattening the system, in a sense, undermines the progressive nature of the change from exemptions to tax credits. Obviously, if the government had gone from ten tax brackets down to one tax bracket, then it would not make any difference if you had an exemption or a credit. They would be equal if the system were flat. However, going from ten tax brackets to three tends to undermine the distribution that one could have achieved simply by going from exemptions to credits under the existing system.

The second point is that de-indexing the entire system obviously affects everyone but it affects—

The Chairman: Is that the end of your comments on rates?

Mr. Hunsley: That was the end of the first fault that I had identified in relation to the government proposals.

The Chairman: Has your organization taken a look at the effect in the U.S. of the significant reduction in top tax rates on high-income taxpayers, and particularly the effect that that reduction had on revenue; that there has been a large surge in revenue?

[Traduction]

revenu élevé. Je vous rappelle que les taux d'imposition marginaux au haut de l'échelle ont été réduits, et considérablement, en 1981. Selon moi, aucune recherche n'a démontré que les contribuables à revenu élevé du Canada paient trop d'impôt. Je ne crois donc pas qu'il y ait un urgent besoin économique ou social de réduire ce niveau d'imposition.

J'ai un commentaire d'ordre général à formuler concernant le nombre des tranches d'imposition . . .

Le président: Je voudrais simplement ajouter qu'il n'y a malheureusement pas suffisamment de citoyens à revenu élevé.

M. Hunsley: C'est peut-être le cas, monsieur le président . . .

Le président: Peut-être est-ce seulement d'une perception plutôt que de recettes dont vous parlez.

M. Hunsley: Peut-être, mais nous ne manquons pas de gens à l'autre bout de l'échelle.

La réduction du nombre des tranches d'imposition de dix à trois a deux effets. Je ne prétends absolument pas que cette mesure est tout à fait néfaste, mais elle réduit la progressivité des taux d'imposition au sommet de l'échelle et elle s'accroît au bas de l'échelle. Selon moi, il faut faire grand cas de cette deuxième conséquence. Certaines catégories de contribuables à faible revenu pourraient faire face à un accroissement très radical de la progressivité des taux en raison de l'élimination de la tranche inférieure d'imposition.

Les trois paliers d'imposition proposés ne semblent correspondre à aucun niveau de vie visible. Je veux dire que l'on n'a pu relever trois groupes distincts de la population qui correspondent à ces trois niveaux de revenu, et plus particulièrement au niveau supérieur qui crée en quelque sorte un impôt uniforme, non seulement pour les gens très riches, mais pour les citoyens de la classe moyenne, à moyen revenu. Ce taux s'applique donc à un large éventail de la population.

Cet aplanissement du système amoindrit d'une certaine façon le caractère progressif du remplacement des exemptions par des crédits fiscaux. De toute évidence, si le gouvernement avait ramené les dix tranches d'imposition à une seule, une exemption ou un crédit fiscal aurait donné les mêmes résultats. Ils seraient égaux si les taux d'imposition étaient uniformes. Toutefois, le passage de dix tranches de revenu à trois tend à réduire les avantages qu'aurait procuré le simple remplacement des exemptions par des crédits dans le régime actuel.

Le second point que je veux soulever est que la désindexation de l'ensemble du régime influe de toute évidence sur tous les contribuables, mais également . . .

Le président: N'avez-vous pas d'autres commentaires à formuler sur les taux?

M. Hunsley: C'est tout ce que j'avais à dire sur la première lacune que j'ai relevée dans les propositions du gouvernement.

Le président: Votre organisme a-t-il examiné les conséquences qu'a eues la considérable réduction des taux d'imposition des contribuables à revenu élevé aux États-Unis et, plus particulièrement, l'incidence de cette réduction sur les recettes? Sait-il que cette réduction a entraîné une hausse sensible des recettes?

[Text]

Mr. Hunsley: Yes. We have not looked closely at it, but I am aware of the fact that total revenues to the government are said to have increased due to that reduction. However I have not seen any significant statistics on it.

The Chairman: Yet you think doing the opposite in Canada would be a good thing?

Mr. Hunsley: I am not saying that doing the opposite would be a good thing because I am not identifying what I am suggesting as necessarily being the opposite, but I believe that converting the exemptions to credits would certainly have increased government revenues from that category of taxpayers.

The Chairman: Perhaps I missed your point, but I thought you were saying that, since 1982, there had been a significant reduction in the top rates?

Mr. Hunsley: Yes, 1981.

The Chairman: I am sorry 1981, and that you were against that and saying that the top rates were not being overly taxed, therefore why did the government do that. I just pointed out to you that, in the U.S., as I understand it, the significant reduction in the top rates resulted in greater revenue because of the greater incentive. Yet if you are criticizing it, that must mean that you think that, to some degree, what the Government of Canada did in 1981, or is proposing to do now, is wrong.

Mr. Hunsley: What I said, senator, was that the top rates were reduced in 1981. I did not think a further reduction was warranted in the overall progressivity of the system.

The Chairman: Even if it brings in more revenue?

Mr. Hunsley: I would suggest, senator, that your researchers might want to look at the Canadian experience between 1981 and 1986 to see if, in fact, that situation is the same for Canada. I have not seen any figures or research on that, but it might well be an interesting question to ask.

The Chairman: You have not seen any figures that challenge what has happened in the United States?

Mr. Hunsley: No, Mr. Chairman. We have only one year of experience in the United States. I would not be too quick to come to long-term solutions on the basis of that experience.

Senator Roblin: I would like to ask a question on the personal income tax structure. You have made a recommendation for marginal changes and for a fourth bracket?

Mr. Hunsley: Yes.

Senator Roblin: Have you worked out how much extra money would be attached to each of those suggestions?

Mr. Hunsley: No, we have not, senator. The recommendation for the different third bracket was to retain the top rate at

[Traduction]

M. Hunsley: Oui. Nous n'avons pas examiné ce point attentivement, mais je sais que les recettes totales du gouvernement sont censées avoir augmenté par suite de cette réduction. Je n'ai toutefois pas vu de statistiques significatives à cet effet.

Le président: Mais vous estimez néanmoins que ce serait une bonne chose de faire le contraire au Canada?

M. Hunsley: Je ne prétends pas que ce serait une bonne chose de faire le contraire, parce que ma proposition n'est pas nécessairement à l'opposé de cette mesure, mais je crois que la conversion des exemptions en crédits aurait certainement permis au gouvernement d'augmenter les recettes qu'il perçoit auprès de cette catégorie de contribuables.

Le président: Peut-être vous ai-je mal compris, mais je crois vous avoir entendu dire que les taux supérieurs d'imposition avaient été considérablement réduits depuis 1982?

M. Hunsley: C'est cela, depuis 1981.

Le président: Je m'excuse, depuis 1981, et que vous vous y opposiez en soutenant que les contribuables à revenu élevé ne payaient pas trop d'impôt. Vous vous demandiez pourquoi le gouvernement avait pris cette mesure. J'ai simplement signalé qu'aux États-Unis, semble-t-il, la réduction sensible des taux supérieurs s'est traduite par une hausse des recettes gouvernementales, étant donné l'accroissement des stimulants. Or, si vous critiquez cette mesure, vous devez en quelque sorte penser que le gouvernement a dans une certaine mesure fait fausse route en 1981, et qu'il erre encore avec ses nouvelles propositions.

M. Hunsley: J'ai simplement dit, monsieur le sénateur, que les taux supérieurs avaient été réduits en 1981 et que je ne croyais pas qu'une nouvelle réduction de la progressivité des taux du système soit justifiée.

Le président: Même si elle permet d'accroître les recettes du gouvernement?

M. Hunsley: Je suggère, monsieur le sénateur, que vos chercheurs examinent la situation au Canada entre 1981 et 1986 pour voir si l'exemple des États-Unis s'applique bien ici. Je n'ai vu aucun chiffre ou aucune recherche sur cette question, mais peut-être serait-il intéressant de l'étudier.

Le président: Vous n'avez vu aucun chiffre qui conteste ce qui s'est produit aux États-Unis?

M. Hunsley: Non, monsieur le président. Les États-Unis n'ont qu'un an d'expérience à ce titre. Je ne m'empresserais pas de tirer des conclusions à long terme fondées sur cette expérience.

Le sénateur Roblin: Je voudrais poser une question concernant la structure de l'impôt sur le revenu des particuliers. Vous avez recommandé d'apporter des modifications aux taux marginaux et d'instituer une quatrième tranche d'imposition.

M. Hunsley: C'est exact.

Le sénateur Roblin: Avez-vous déterminé dans quelle mesure chacune de ces propositions allait permettre d'accroître les recettes gouvernementales?

M. Hunsley: Non, monsieur le sénateur. Nous avons recommandé, au titre de la troisième tranche d'imposition, de main-

[Text]

the \$50,000 income level essentially as it was. There was another recommendation which is more symbolic than significant in dollars, which would suggest that perhaps we should have a bracket above that at a higher income rate.

Senator Roblin: I would like to clarify what the combined effect of the rate structure and the move to tax credits would be, in other words, the number of dollars that people pay as opposed to nominal percentages. I would like to know how that is reflected in your system of percentages. I am trying to grasp the real significance of this suggestion in terms of, first, the taxpayer, and, second, the revenue. Can you help me with that?

Mr. Hunsley: As I have said, senator, we have not forecast what the increased revenue of that top rate would be. So I cannot tell you what that is.

I can speak to the combined effect of the changes in the brackets and the change from exemptions to credits within the government's proposals. Those effects are, I am sure, known to you as well.

Senator Roblin: Yes, we have those. Naturally I am interested in knowing what your changes imply.

Mr. Hunsley: I can undertake to give you an estimate of what the increased revenue projections from that would be.

Senator Roblin: Thank you.

The Chairman: Would you do that rather quickly because we have a very tight schedule.

Senator Anderson: You said that we might well have gone from ten brackets down to one bracket with this system of tax credits. Would that not make it difficult for the employers? The employers could not very well take off the top bracket, and they would not get rebated for some time.

Mr. Hunsley: I was not suggesting that we should go to one bracket. I was saying that if we had gone to one bracket, in other words, if we had a flat tax system, then there would be no substantive difference between a credit and an exemption. I was using that to point out that going from ten brackets to three brackets reduces the impact of changing exemptions into credits.

Senator Roblin: He does not alter the fact that in terms of dollars, the various brackets still get the same dollar reduction from their taxable income no matter how many levels there are.

Mr. Hunsley: Senator, if you mean that the combined effect of the credit and the reduced brackets gives taxpayers in each tax bracket a decrease in their taxes, yes, I agree with you. The combined effect does do that. I am saying that the combined effect could have been much more if, in fact, we had not gone to those particular three brackets.

[Traduction]

tenir le taux maximum d'imposition auquel est assujéti un revenu de 50 000 \$ au même niveau. Nous avons formulé une autre recommandation qui est plus symbolique que rentable, à savoir créer une nouvelle tranche de revenu à laquelle serait appliqué un taux d'imposition plus élevé.

Le sénateur Roblin: J'aimerais que vous m'expliquiez l'effet combiné de la structure des taux et de la conversion aux crédits fiscaux. En d'autres termes, je voudrais savoir quelle est la somme que versent les contribuables plutôt que les pourcentages nominaux. Je voudrais savoir comment cela se reflète dans votre système de pourcentages. J'essaie de saisir la vraie incidence de cette proposition sur, premièrement, le contribuable et, deuxièmement, les recettes gouvernementales. Pouvez-vous m'aider?

M. Hunsley: Comme je l'ai dit, monsieur le sénateur, nous n'avons pas évalué dans quelle mesure la création de ce taux supérieur accroîtrait les recettes. Je ne puis donc vous l'indiquer.

Je peux cependant parler de l'effet combiné des changements apportés aux tranches de revenu et de la conversion des exemptions en crédits proposée par le gouvernement. Je suis cependant sûr que vous connaissez ces effets aussi bien que moi.

Le sénateur Roblin: Vous avez raison. Je tiens naturellement à savoir quelle sera l'incidence de vos changements.

M. Hunsley: Je peux m'engager à vous remettre une évaluation de la hausse des recettes que représenterait cette recommandation.

Le sénateur Roblin: Merci.

Le président: Pourriez-vous être bref? notre horaire est très serré.

Le sénateur Anderson: Vous dites que nous aurions fort bien pu réduire de 10 à 1 les paliers d'imposition avec ce système de crédits d'impôt. Cela ne serait-il pas difficile pour les employeurs, qui ne pourraient vraiment pas supprimer les paliers supérieurs et n'auraient pas d'abattement pour un certain temps.

M. Hunsley: Je n'ai pas dit que nous devrions en venir à un seul palier, mais que si nous l'avions fait, en d'autres termes, si nous avions un régime d'impôt uniforme, alors il n'y aurait pas de différence fondamentale entre un crédit et une exemption. Je le disais pour souligner que la réduction de 10 à 3 des paliers d'impôt diminue l'impact qu'aura le changement des exemptions en crédits.

Le sénateur Roblin: Cela ne change rien au fait qu'en dollars les divers paliers bénéficient de la même réduction de leur revenu imposable, quel que soit le nombre de paliers.

M. Hunsley: Sénateur, si vous entendez que l'effet combiné des crédits et de la diminution du nombre de paliers réduit les impôts pour le contribuable de chaque palier, oui, je suis d'accord. Cet effet combiné à ce résultat. Je dis qu'il aurait pu être plus grand si, en réalité, nous n'avions pas adopté les trois paliers.

[Text]

The Chairman: You have to remember, also, that one of the problems the government is faced with is to try to maintain a personal structure that would enable people who are mobile, particularly people in the higher income levels, to look at the competitive tax advantages of other jurisdictions, particularly the United States. From reading the white paper, I believe the government has that very much in mind.

Do you not think that is a factor that requires consideration, particularly with regard to yuppies, who are mobile people?

Mr. Hunsley: I do not dispute the fact that there are people who may move to the United States and take up jobs there. Frankly, I have not been aware of a tremendous brain drain in that instance.

The Chairman: Let us take the example of orthopedic surgeons.

Mr. Hunsley: I am well aware that there are a number of doctors, particularly specialists, who can go to the United States and make more money. I am not aware of a shortage of doctors in Canada in terms of numbers. We certainly may have problems of distribution, and we have problems in certain specialties. Even on that argument, one would have to weigh the disadvantage of losing a few specialists to the United States to the disadvantage of changing the system. Maybe in that case we would do away with the medicare system and introduce the American system of health in order to keep a few specialists in the country. Frankly, I think that would be silly. I do not think Canadians, generally, would want to make that kind of tradeoff.

The Chairman: It does not only apply to specialty doctors. It applies to actuarial people, computer people, hitech people. If you look at the "Job Opportunities" section of the Saturday paper, you see a large number of advertisements for high level people.

Mr. Hunsley: Senator, the government used to publish a paper called "Critical Skill Shortages." I think they stopped publishing it when the numbers of people who were reported as being in demand went down to an insignificant number. The numbers of jobs reported going begging in the country are really not that many. I think that is an overblown estimate of a problem, and I have not seen any substantial research that has pointed out that a major problem in Canada is the loss of highly skilled people.

Senator Roblin: But it is a fact that throughout our history there has been a steady immigration of Canadians to the United States for economic reasons. We cannot ignore the pull. The question is: what is the right balance.

Mr. Hunsley: Sure.

Senator Roblin: I think we can afford a tax rate substantially higher but not too much higher than the United States because of our social system. The point the chairman is making is that we probably have the right balance in this bill, as near as one can come to these things.

[Traduction]

Le président: Il faut se rappeler aussi que pour le gouvernement un des problèmes est de chercher à maintenir un régime d'impôt sur le revenu des particuliers qui permette aux gens mobiles, surtout dans les paliers supérieurs de revenu, de faire une comparaison avec les avantages fiscaux comparatifs d'autres pays, surtout ceux des États-Unis. Ma lecture du Livre blanc me confirme que c'est là une des préoccupations du gouvernement.

N'est-ce pas à votre avis un facteur qui mérite considération, surtout à l'égard des «yuppies», qui sont des gens mobiles?

M. Hunsley: Je ne conteste pas qu'il y ait des gens qui déménagent aux États-Unis pour y remplir un emploi. Mais je n'ai franchement pas eu vent d'un exode important des cerveaux dans ce cas.

Le président: Prenons l'exemple des chirurgiens orthopédistes.

M. Hunsley: Je sais fort bien qu'il y a un certain nombre de médecins, surtout des spécialistes, qui peuvent faire plus d'argent aux États-Unis. Mais, à ce que je sache, il n'y a pas de pénurie de médecins au Canada. Nous avons, certes, des problèmes de répartition et aussi certains problèmes dans quelques spécialités. Quant à cela, il nous faudrait comparer le désavantage que constitue la perte de quelques spécialistes se rendant aux États-Unis au désavantage d'un changement de tout le système. Il nous faudrait alors peut-être nous débarrasser de l'assurance-santé pour adopter le régime de santé américain afin de garder quelques spécialistes au pays. Je crois franchement que ce serait un peu bête. Je ne crois pas qu'en général les Canadiens voudraient faire un troc de ce genre.

Le président: Cela ne s'applique pas seulement aux médecins spécialistes, mais aussi aux actuaire, aux informaticiens et aux techniciens de pointe. Si vous jetez un coup d'œil sur les «débouchés d'emploi» dans l'édition du samedi dans votre journal, vous constaterez qu'il y a beaucoup d'annonces pour des postes de rang élevé.

M. Hunsley: Sénateur, le gouvernement publiait autrefois un document intitulé «Liste des emplois en pénurie de main-d'œuvre spécialisée». On a cessé de la publier lorsque le nombre de personnes déclarées en demande est devenu insignifiant. Il n'y a vraiment pas beaucoup d'emplois au pays qui sont à la recherche de titulaires. J'estime qu'on a soufflé les dimensions de ce problème et je n'ai vu aucune recherche sérieuse établissant que la perte de personnes très qualifiées est un grand problème au Canada.

Le sénateur Roblin: C'est quand même un fait que tout au long de notre histoire des Canadiens ont immigré aux États-Unis pour des raisons économiques. Nous ne pouvons ignorer cette attirance. La question est la suivante: où se situe l'équilibre?

M. Hunsley: Bien sûr.

Le sénateur Roblin: Je crois que nous pouvons nous permettre un taux d'imposition beaucoup plus élevé, mais pas tellement plus élevé, que celui des États-Unis en raison de notre système social. Le point que le président veut faire est que nous avons probablement le bon équilibre dans ce projet de loi, du moins autant que peut se faire en ce domaine.

[Text]

I have to report to you that both of my children live in the United States. Neither of them are in what one would call a highly trained or technical calling. I regret it, but I think that is a fact of Canadian life.

Mr. Hunsley: Your point is well taken in the sense that the American economy and the American tax system obviously have a major impact on Canadian policymaking. I would hope, though, that we would be able to retain some kind of an independent view of what was desirable in Canada and what was not desirable in terms of our social system so that we do not find ourselves farther down the road saying, "In order to keep our people from going to the United States we have to get rid of our social system as well."

Senator Roblin: I do not think anyone in their right mind is advancing an argument of that nature.

Mr. Hunsley: I am trying to advance the other end of that argument.

Senator Roblin: This is the kind of alarmist talk that we hear from certain quarters about free trade, for example. It is based entirely on an emotional approach that has very little relation to the facts.

I am sorry to become argumentative with the witness, but, really, you should not carry your argument to its logical conclusion. That usually never works.

The Chairman: We have covered your first point rather thoroughly.

Mr. Hunsley: Yes.

The Chairman: Would you move on, please, because we are running against a time factor here. I would like to close this off in 15 minutes.

Mr. Hunsley: My second point is that de-indexing the system affects everyone, obviously, but it affects low-income and modest-income families disproportionately because of not only the effect on the tax bracket and tax rates, but also the important role that tax credits and transfers play with lower and moderate-income families.

In other areas, I have recommended—as have a number of other organizations—that the income tax system be re-indexed. I do that at same time recognizing that leaving it partially indexed gives the government an opportunity to increase its revenues in a relatively gentle way, one would say, through the system that is the most progressive of the tax revenues. I say that recognizing that fact.

I wonder if one should not consider a kind of compromise on this issue of indexing. Maybe we should consider indexing the system fully to inflation for those people who are below the average income and leaving it de-indexed for those people who are above. If it is considered important by the government of the day to leave the system de-indexed, then maybe that should be targeted.

The Chairman: Are you not getting close to touching on the sacred trust—

Mr. Hunsley: Sorry, in what way, sir?

[Traduction]

Je dois avouer que mes deux enfants vivent aux États-Unis. Mais ni l'un ni l'autre n'est dans un domaine que l'on pourrait qualifier de hautement technique ou très spécialiste. Je le regrette, mais c'est un aspect de la vie au Canada.

M. Hunsley: Je vous comprends bien, en ce sens que l'économie et le régime fiscal américains influent certainement beaucoup sur les politiques canadiennes. J'espérerais cependant que nous puissions au Canada définir avec une certaine indépendance le régime social que nous jugeons désirable ou non désirable pour que nous ne nous retrouvions pas à dire: «Pour freiner l'exode de notre population vers les États-Unis nous devons également nous débarrasser de notre régime social.»

Le sénateur Roblin: Je ne crois pas qu'aucune personne sennée avancerait un tel argument.

M. Hunsley: Je ne fais que le pousser à sa conclusion extrême.

Le sénateur Roblin: Ce sont des propos alarmistes de ce genre que nous entendons dans certains milieux à propos du libre-échange, par exemple. Il s'agit de réactions essentiellement émotives ayant peu de rapports avec la réalité.

Je regrette d'argumenter avec le témoin, mais vous ne devriez vraiment pas pousser l'argument à sa conclusion logique. Cela ne fonctionne vraiment jamais.

Le président: Nous avons épuisé votre premier point.

M. Hunsley: Oui.

Le président: Pourriez-vous passer à autre chose. Le temps presse, car j'aimerais lever la séance dans quinze minutes.

M. Hunsley: Mon deuxième point est que le régime de désindexation touche évidemment tout le monde, plus durement les familles à faible et à modeste revenu, non seulement à cause de l'effet sur le palier et les taux d'imposition mais aussi en raison du rôle important des crédits et des transferts d'impôt pour ces familles.

Dans d'autres domaines, j'ai recommandé, comme plusieurs autres organisations, que le régime d'impôt sur le revenu soit réindexé. Je le fais tout en reconnaissant qu'en le laissant partiellement indexé, on laisse au gouvernement la possibilité d'accroître ses revenus en douceur, pourrait-on dire, par le système de revenus fiscaux qui est le plus progressif. Je le dis en reconnaissant ce fait.

Je me demande s'il ne faudrait pas envisager une sorte de compromis sur cette question de l'indexation. Il faudrait peut-être avoir une indexation complète à l'inflation pour les personnes qui ont un revenu inférieur à la moyenne, quitte à n'en donner aucune à celles qui sont au-dessus. Si le gouvernement en place juge important de ne pas indexer le régime, c'est peut-être cela qu'il faudrait viser.

Le président: Ne risquez-vous pas ainsi de toucher à la confiance sacrée...

M. Hunsley: Pardon, de quelle façon, monsieur?

[Text]

The Chairman: —by not having Family Allowances or some of these social programs throughout the entire population?

Mr. Hunsley: I would hope that we would not have to further erode the universal programs, but we are doing it now.

The Chairman: All I am pointing out to you is if you keep carrying it as you are suggesting, you will have a political problem on your hands. After all, you have to live with the realities here.

Mr. Hunsley: Yes.

The Chairman: Okay.

Mr. Hunsley: I point out to you, though, that there has been a significant shift of income over the years, and since 1951 we estimate that the equivalent of \$6 billion has shifted from the bottom 60 per cent of income earners to the top 40 per cent of income earners in terms of relative share of income of the country. So there is a significant shift of income upwards. We need to find some form of redistribution to move income down.

The third point I wanted to make is that the tax reform proposals tend to consolidate what I believe is the unfair treatment of modest-income families. We have pointed out what one might call a wedge, I guess—a term used by the Minister of Finance—which was inserted into the system of benefits and the brackets themselves in 1985. At first it did not have a big bite on the value of benefits in the tax recognition of children, but by 1988 that will amount to a decrease of \$800 million per year going to families in support of children. By 1990, that decrease will be over \$1.5 billion per year.

That is not appropriate; I think that the committee of the House of Commons recognized that. I do not know that their recommendations have offset it too much, but at least it is clear that if families are being chosen, basically in the middle-income ranges—and I include modest incomes in that—to bear a lot of the brunt of constraint, then we have not appropriately looked for other sources of revenues.

For example, of those people who have generally been considered high income tax filers in the country—and one could take \$50,000 a year as a basic point—half of them do not claim dependent children. Yet when we look for a place to increase government revenues, we have chosen people with dependent children to pay the largest part of the burden in that area.

Those are the three general criticisms that we have of the tax proposals. We feel that the idea of tax reform is appropriate and that the change from exemptions to credits is a good one, but that some of the other measures undertaken around that tend to erode and offset what could be the more positive value of that kind of change.

The Chairman: Could I ask you whether you consider a white paper as largely putting out a statement on government

[Traduction]

Le président: ... en n'offrant pas les allocations familiales ou quelque autre programme social à l'ensemble de la population?

M. Hunsley: J'osais espérer que nous n'aurions pas à gruger davantage les programmes universels, comme nous le faisons déjà.

Le président: Je ne fais que vous souligner que si vous continuez à le porter comme vous le dites, vous vous retrouverez un jour avec un problème politique. Après tout, vous ne pouvez faire fi de la réalité.

M. Hunsley: Oui.

Le président: D'accord.

M. Hunsley: Je vous signale, cependant, qu'il y a eu un important changement dans les revenus au fil des ans. Depuis 1951, nous estimons que l'équivalent de 6 milliards de dollars est passé du groupe de 60 p. 100 de personnes gagnant un revenu inférieur au groupe de 40 p. 100 de personnes gagnant un revenu supérieur, au chapitre de leur part respective des revenus au pays. C'est donc un important transfert des revenus vers le haut. Nous devons trouver un moyen de redistribuer ce revenu vers le bas.

Le troisième point que je voulais faire est que les propositions de réforme fiscale tendent à consolider le traitement, à mon avis injuste, des familles à revenu modeste. En 1985, nous avons signalé ce que nous pourrions appeler une brèche—mot utilisé par le ministre des Finances—dans le régime des prestations et des paliers eux-mêmes. Au début, cela n'a pas eu d'effets visibles sur la valeur des prestations aux fins de la reconnaissance fiscale des enfants mais, en 1988, cette brèche correspondra à une diminution de 800 millions de dollars par an des fonds versés aux familles pour le soutien des enfants; et en 1990, ce manque à gagner aura dépassé 1,5 milliard de dollars par an.

C'est inacceptable. Je crois que le Comité de la Chambre des communes l'a reconnu. À ma connaissance, leurs recommandations n'ont pas vraiment renversé le mouvement, mais au moins il est clair que si c'est aux familles à revenu moyen—et j'ai incliné celles à faible revenu—que l'on demande essentiellement de porter le gros des restrictions, c'est parce que nous n'avons pas vraiment cherché d'autres sources de revenu.

Par exemple, la moitié des personnes qui ont généralement été considérées comme des contribuables à revenu élevé dans notre pays—et on pourrait prendre le chiffre de 50 000 \$ par an—ne réclame pas d'enfants à charge. Et pourtant lorsque nous nous demandons où aller chercher d'autres revenus pour le gouvernement, nous demandons aux gens qui ont des enfants à charge d'assumer la plus grande partie du fardeau en ce domaine.

Voilà les trois critiques générales que nous faisons contre les propositions fiscales. Réformer l'impôt est une bonne idée, et changer les exemptions en crédits en est une autre, mais plusieurs autres mesures connexes sapent les aspects les plus positifs de ces changements.

Le président: Pourrais-je vous demander si, à votre avis, un Livre blanc a pour objet d'énoncer une politique gouvernemen-

[Text]

policy so that once that is there you must really resolve yourself into fine tuning, or what unfavourable people call tinkering? You may not like the way that they have gone about so-called tax reform, but certainly once a white paper is out there a committee such as this or the committee of the House of Commons should not be looking upon putting in a whole new system. Would you agree with that statement?

Mr. Hunsley: I think you have to come to your own conclusions as to the role of your committee. I do not agree with that as a constraint on my role. I feel that if a white paper comes out that has what I consider to be major flaws in it, it is my role to point that out.

The Chairman: Okay. It all depends on how you try to meet them; that is another way of putting it.

Mr. Hunsley: Indeed, yes.

In relation, the first point that you made, in introduction that the proposals that we have made generally, over the last five or six years as an organization have almost always been made within the context of what you could call fiscal neutrality. Few social organizations have, since the recession, made proposals that would dramatically expand government spending. Generally speaking, most of them have been fiscally responsible—perhaps to a fault—in respect of the lack of manoeuvrability of the federal government that you pointed out earlier.

The Chairman: Also, let us face it, maybe Canada has a good basic system in place to start with. Do you agree with that?

Mr. Hunsley: Absolutely. It has a pretty good system in place, though it is not the best.

Senator Anderson: Do you think it is possible to come up with a tax system that is simpler and easier to understand?

Mr. Hunsley: We have not spent a great deal of time in trying to figure out how to do that. There is the point of visibility and transparency in the tax system. It is not a burning issue with us, but taxes such as social development taxes, unemployment insurance contributions, health insurance contributions and so on are quite visible when people think about what their taxes are being used for. However, there is a whole range of government expenditures that people do not see, such as taxes for national defence and so on. I think people tend to have the impression that all their taxes are going to pay for certain welfare or social development programs, perhaps in a disproportionate way.

The Chairman: Have you considered leaving family allowances as they are and not taxing them at all, so that it would influence the income of those people in the lower income range and perhaps knock them off the tax roles? Certainly, it would increase the progressivity of the situation. Have you given any thought to that idea?

Mr. Hunsley: I do not believe that making family allowances nontaxable would increase the progressivity. It might knock some people who are marginal off the bottom. The present government policy has been exactly that and as of this year family allowances are, in a sense, nontaxable. To the extent the deduction for children is equal in dollars to the

[Traduction]

tale de sorte qu'une fois qu'elle est là on doit se résoudre à la préciser ou, comme diraient les opposants, à la replâtrer? On n'aime peut-être pas la façon dont a été menée la prétendue réforme fiscale, mais une fois qu'un Livre blanc est là un comité comme le nôtre ou le comité de la Chambre des communes ne devrait pas chercher à faire adopter un tout nouveau système. Seriez-vous d'accord avec cela?

M. Hunsley: Je crois que vous devez tirer vos propres conclusions en ce qui concerne le rôle de votre comité. Je n'accepte pas qu'une telle contrainte soit placée sur mon rôle. J'estime que si un Livre blanc renferme ce que je considère être des lacunes graves mon rôle est de les signaler.

Le président: D'accord. Tout dépend comment vous vous y prenez; c'est une autre façon de dire la même chose.

M. Hunsley: Oui, en effet.

En ce qui concerne le premier point de votre introduction, les propositions que nous avons faites depuis cinq ou six ans en qualité d'organisme l'ont toujours été dans un contexte que vous qualifieriez de neutralité fiscale. Peu d'organismes sociaux ont, depuis la récession, fait des propositions qui feraient monter en flèche les dépenses du gouvernement. La plupart d'entre elles ont en général fait preuve de responsabilité fiscale—peut-être avec excès—au chapitre de l'absence de marge de manœuvre du gouvernement fédéral que vous avez signalée plus tôt.

Le président: Mais, disons-le, le Canada dispose peut-être au départ d'un bon régime fiscal de base. Êtes-vous d'accord?

M. Hunsley: Absolument. C'est un assez bon régime, mais il y en a des meilleurs.

Le sénateur Anderson: Est-il possible d'offrir un régime fiscal plus simple et plus facile à comprendre?

M. Hunsley: Nous n'avons pas passé beaucoup de temps à chercher comment faire cela. Il y a les aspects de visibilité et de transparence du régime fiscal. Ce n'est pas une question brûlante pour nous, mais les impôts tels les taxes de développement social, les contributions à l'assurance-chômage et à l'assurance-santé, etc. sont très visibles lorsque les gens se demandent à quoi servent leurs impôts. Il y a pourtant toute une gamme de dépenses gouvernementales que les gens ne voient pas, comme les impôts pour la Défense nationale, etc. Je crois que la population est portée à croire que tous ses impôts servent à payer des programmes de bien-être et de développement social, peut-être de façon disproportionnée.

Le président: Avez-vous songé à laisser les allocations familiales telles quelles sans les imposer du tout, de manière à ce que cela ait un effet sur le revenu des personnes au bas de l'échelle des revenus qui pourraient peut-être être radiées des listes d'impôts? Cela accroîtrait certainement la progressivité du régime. Avez-vous déjà eu cette idée?

M. Hunsley: Je ne crois pas que le fait de soustraire les allocations familiales à l'impôt rendrait le régime plus progressif. Cela pourrait peut-être soustraire un nombre marginal de personnes au bas de l'échelle des revenus. Telle a précisément été la politique du gouvernement et jusqu'à cette année les allocations familiales ne sont pas imposables. Dans cette mesure la

[Text]

family allowance, every dollar of tax paid on family allowance is returned as a deduction through the income system.

The Chairman: But once you swing it to a credit what happens?

Mr. Hunsley: It becomes mildly progressive.

The Chairman: Over and above the nontaxability?

Mr. Hunsley: I do not know what you mean by "over and above the nontaxability."

The Chairman: The family allowance is paid out and there is no requirement to file tax forms. Therefore, there are no returns. Do you not think that such a procedure would assist those on lower incomes?

Mr. Hunsley: It would not do anything for people in the lowest levels of income, because they are not paying taxes on it.

The Chairman: I am thinking of those at the margin.

Mr. Hunsley: I would say that it would require a larger expenditure than is necessary in order to give a very small benefit.

The Chairman: Have you checked it out?

Mr. Hunsley: We have checked out the amount that comes back in revenues. I think the federal government receives in revenue from tax paid on family allowance about \$700 million per year. So if the family allowance was made nontaxable, the government would be giving up about \$700 million in revenues, and families at the lower end would not make up anywhere near that. Perhaps families at the lower end would equal \$200 million, so people at the higher end would be getting the benefit.

About two years ago, when Mr. Epp's consultation paper came out, we looked at the concept of rolling the family allowance, the child tax credit, the deduction for children, and the spousal exemption together and presented the idea of one payment, what one might call a refundable family credit. I would suggest that the idea warrants investigation because it would be pretaxed in the same way the guaranteed income supplement can be said to be pretaxed.

The Chairman: If there are no further questions, on behalf of the committee, I thank you for taking the time to come here today. We have heard testimony from other people involved in the social area, and they are more strident in their views toward and motivations for people in the lower income brackets. You have presented a balanced approach, and we appreciate that.

The committee adjourned.

[Traduction]

déduction pour enfants équivaut en dollars à l'allocation familiale, chaque dollar d'impôt payé sur les allocations familiales étant remboursé sous forme de déduction dans le cadre du régime d'imposition.

Le président: Mais une fois que vous en faites un crédit, que se passe-t-il?

M. Hunsley: Elle devient doucement progressive.

Le président: Par delà la non-imposition?

M. Hunsley: Je ne comprend pas très bien ce que signifie «par delà la non-imposition».

Le président: L'allocation familiale est versée et nul n'est tenu de la déclarer à l'impôt. Il y a par conséquent aucune déclaration. Ne croyez-vous pas que cette solution aiderait les personnes à faibles revenus?

M. Hunsley: Elle n'aiderait en rien les personnes à plus faible revenu, puisqu'elles ne payent aucun impôt sur ces allocations.

Le président: Je pense aux personnes de la catégorie marginale.

M. Hunsley: Je dirais que cela entraînerait une dépense plus importante que requise pour donner un très petit bénéfice.

Le président: Avez-vous vérifié?

M. Hunsley: Nous avons vérifié les montants qui reviennent sous forme de recettes. Je crois que le gouvernement fédéral reçoit environ 700 millions de dollars par an de revenu au titre de l'impôt payé sur les allocations familiales. Ainsi, si l'allocation familiale n'est plus imposable, le gouvernement renoncerait à 700 millions de dollars de recettes, mais les familles au bas de l'échelle des revenus seraient loin de récupérer de telles sommes. Ces familles recevraient peut-être l'équivalent de 200 millions de dollars, de sorte que ce sont celles à revenu plus élevé qui en profiteraient.

Il y a environ deux ans, lors de la parution du document d'étude de M. Epp, nous avons joué avec l'idée de fusionner l'allocation familiale, le crédit d'impôt pour enfants, la déduction pour enfants et l'exemption de conjoint et avons lancé l'idée d'un paiement unique qui pourrait être appelé un crédit de famille remboursable. J'estime que cette idée mérite d'être examinée, parce qu'elle serait imposée à l'avance de la même manière que le supplément de revenu garanti l'est.

Le président: S'il n'y a pas d'autres questions, au nom du comité, je vous remercie de nous avoir donné de votre temps aujourd'hui. Nous avons entendu d'autres témoins du domaine social, qui ont pris des positions et exprimé des motivations plus radicales à l'égard des personnes au bas de l'échelle des revenus. Vous nous avez fait un exposé équilibré et nous vous en remercions.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESS—TÉMOIN

From the Canadian Council on Social Development:

Mr. Terrance Hunsley, Executive Director.

Du Conseil canadien de développement social:

M. Terrance Hunsley, directeur exécutif.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Chairman:
The Honourable IAN SINCLAIR

Tuesday, November 24, 1987

Issue No. 46
Tenth Proceedings on:
Tax Reform in Canada

WITNESSES:
(See back cover)

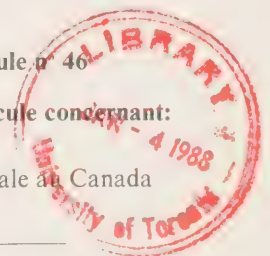
Banques et du commerce

Président:
L'honorable IAN SINCLAIR

Le mardi 24 novembre 1987

Fascicule n° 46
Dixième fascicule concernant:
Réforme fiscale au Canada

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Ian Sinclair, *Chairman*

The Honourable Finlay MacDonald (*Halifax*),
Deputy Chairman

The Honourable Senators:

Anderson	MacDonald (<i>Halifax</i>)
Buckwold	*MacEachen, P.C. (or Frith)
Cogger	*Murray, P.C. (or Doody)
Cottreau	Perrault, P.C.
Flynn, P.C.	Riel, P.C.
Kelly	Roblin, P.C.
Kirby	Sinclair

**Ex officio Members*

(Quorum 4)

Changes in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Kirby substituted for that of the Honourable Senator Barrow. (*November 23, 1987*)

The name of the Honourable Senator Cottreau substituted for that of the Honourable Senator Olson. (*November 23, 1987*)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Ian Sinclair

Vice-président: L'honorable Finlay MacDonald (*Halifax*)

Les honorables sénateurs:

Anderson	MacDonald (<i>Halifax</i>)
Buckwold	*MacEachen, c.p. (ou Frith)
Cogger	*Murray, c.p. (ou Doody)
Cottreau	Perrault, c.p.
Flynn, c.p.	Riel, c.p.
Kelly	Roblin, c.p.
Kirby	Sinclair

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Kirby substitué à celui de l'honorable sénateur Barrow. (*le 23 novembre 1987*)

Le nom de l'honorable sénateur Cottreau substitué à celui de l'honorable sénateur Olson. (*le 23 novembre 1987*)

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, May 26, 1987:

“The Honourable Senator Sinclair moved, seconded by the Honourable Senator van Roggen:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to study and report upon tax reform in Canada, or any matter relating thereto; and

That the Committee submit its report no later than 29th February 1988.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, June 23, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Sinclair moved, seconded by the Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*):

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce which was authorized by the Senate on 26th May, 1987, to study and report upon tax reform in Canada, or any matter relating thereto, be further authorized to examine and consider the documents tabled in the Senate on 22nd June, 1987, relating to tax reform 1987 (Sessional Paper No. 332-402).

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 26 mai 1987:

«L'honorable sénateur Sinclair propose, appuyé par l'honorable sénateur van Roggen,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la réforme fiscale au Canada, ou toute question s'y rattachant; et

Que le Comité fasse rapport au plus tard le 29 février 1988.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 23 juin 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Sinclair propose, appuyé par l'honorable sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*),

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, autorisé par le Sénat le 26 mai 1987, à étudier la réforme fiscale au Canada, ou toute question s'y rattachant, soit de plus autorisé à étudier les documents sur la réforme fiscale 1987, déposés au Sénat le 22 juin 1987 (document parlementaire n° 332-402).

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, NOVEMBER 24, 1987
(79)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 11:30 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Ian Sinclair, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Anderson, Côtteau, MacDonald (*Halifax*) and Sinclair. (4)

Other Senator present: The Honourable Senator Simard.

In attendance: From the Library of Parliament, Research Branch: M. Basil Zafiriou, Senior Analyst; Mr. Anthony Chapman, Research Officer, Economics Division.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Insurance Bureau of Canada:

Mr. J. L. Lyndon, President;

Mr. J. Cerasani, Chairman, Panel on Taxation.

The Committee, in compliance with the Orders of Reference dated 26th May, 1987 and 23rd June, 1987, resumed consideration of the study on tax reform in Canada, or any matter relating thereto.

The witnesses made a statement and answered questions.

It was—

Agreed, that the following be filed as exhibits with the Clerk of the Committee:

“Insurance Bureau of Canada—Submission on 1987 Tax Reform Proposals to the Senate of Canada—Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce” (6 pages—English only) (*Exhibit BTC-0000*);

Letter to Mr. Paul Dick, Federal Department of Finance, from Tillinghast on behalf of the Insurance Bureau of Canada dated 15th September 1987 (7 pages—English only) (*Exhibit BTC-PPPP*).

At 12:21 p.m., it was—

Ordered, that the Committee proceed to meet *in camera*.

At 12:37 p.m. the Committee adjourned.

AFTERNOON MEETING
(80)

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce resumed its meeting at 2:30 p.m. this day *in camera*, the Chairman, the Honourable Senator Ian Sinclair, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Anderson, MacDonald (*Halifax*), Roblin and Sinclair. (4)

In attendance: From the Robarts Centre for Canadian Studies, York University: Prof. Thomas J. Courchene. *From Drache, Rotenberg:* Mr. Arthur B. C. Drache, Q.C. *From the Library of Parliament, Research Branch:* Mr. Basil Zafiriou,

PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 24 NOVEMBRE 1987
(79)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 h 30 sous la présidence de l'honorable sénateur Ian Sinclair (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Anderson, Côtteau, MacDonald (*Halifax*) et Sinclair. (4)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Simard.

Également présents: De la Bibliothèque du Parlement, Service de recherche: M. Basil Zafiriou, analyste principal; M. Anthony Chapman, attaché de recherche, Division de l'économie.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

Du Bureau d'assurance du Canada:

M. J. L. Lyndon, président;

M. J. Cerasani, président, Comité de la fiscalité.

Conformément à ses ordres de renvoi du 26 mai 1987 et du 23 juin 1987, le Comité reprend l'étude de la réforme fiscale au Canada, ou de toute autre question corrélative.

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

Il est *convenu*—Que les documents suivants soient déposés comme pièces justificatives auprès du greffier du Comité:

«Insurance Bureau of Canada—Submission on 1987 Tax Reform Proposals to the Senate of Canada—Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce» (6 pages—anglais seulement) (*Pièce BTC-0000*);

Lettre à M. Paul Dick, ministère fédéral des Finances, de Tillinghast au nom du Bureau d'assurance du Canada, du 15 septembre 1987 (7 pages—anglais seulement) (*Pièce BTC-PPPP*).

À 12 h 21, il est *ordonné*—Que le Comité poursuive ses travaux à huis clos.

À 12 h 37, la séance est levée.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(80)

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce poursuit sa réunion à 14 h 30 aujourd'hui, à huis clos, sous la présidence de l'honorable Ian Sinclair (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Anderson, MacDonald (*Halifax*), Roblin et Sinclair. (4)

Également présents: Du Robarts Centre for Canadian Studies, Université York: Le P^r Thomas J. Courchene. De Drache, Rotenberg: M. Arthur B. C. Drache, c.r. De la Bibliothèque du Parlement, Service de recherche: M. Basil Zafiriou,

Senior Analyst; Mr. Anthony Chapman, Research Officer, Economics Division.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with the Orders of Reference dated 26th May, 1987 and 23rd June, 1987, resumed consideration of the study on tax reform in Canada, or any matter relating thereto.

It was—

Ordered, that the Committee proceed to meet *in camera*.

The Committee considered the draft report.

At 5:24 p.m. the Committee adjourned.

EVENING MEETING

(81)

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce resumed its meeting at 6:00 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Ian Sinclair, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Anderson, Riel, Roblin and Sinclair. (4)

Other Senator present: The Honourable Senator Simard.

In attendance: From the Robarts Centre for Canadian Studies, York University: Prof. Thomas J. Courchene. From Drache, Rotenberg: Mr. Arthur B. C. Drache, Q.C.; Mr. Charles M. Rotenberg. From the Library of Parliament, Research Branch: Mr. Basil Zafiriou, Senior Analyst; Mr. Anthony Chapman, Research Officer, Economics Division.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Canadian Institute of Chartered Accountants:

Mr. William J. Strain, Joint Committee on Taxation.

From the Canadian Bar Association:

Mr. Howard J. Kellough, Joint Committee on Taxation.

The Committee, in compliance with the Orders of Reference dated 26th May, 1987 and 23rd June, 1987, resumed consideration of the study on tax reform in Canada, or any matter relating thereto.

The witnesses made a statement and answered questions.

It was—

Agreed, that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

“Submission to the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce—Recommendations on the Federal Tax Reform Proposals of June 18, 1987, to amend the Income Tax Act” (42 pages—English only) (*Exhibit BTC-QQQQ*).

At 7:12 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Timothy Ross Wilson

Clerk of the Committee

analyste principal; M. Anthony Chapman, attaché de recherche, Division de l'économie.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à ses ordres de renvoi du 26 mai 1987 et du 23 juin 1987, le Comité reprend l'étude de la réforme fiscale au Canada, ou de toute autre question corrélative.

Il est *convenu*—Que le Comité poursuive ses travaux à huis clos.

Le Comité examine le projet de rapport.

À 17 h 24, le Comité suspend ses travaux.

SÉANCE DU SOIR

(81)

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce reprend ses travaux à 18 heures aujourd'hui, sous la présidence de l'honorable sénateur Ian Sinclair (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Anderson, Riel, Roblin et Sinclair. (4)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Simard.

Également présents: Du Robarts Centre for Canadian Studies, Université York: Le P^r Thomas J. Courchene. De Drache, Rotenberg: M. Arthur B. C. Drache, c.r.; M. Charles M. Rotenberg. De la Bibliothèque du Parlement, Service de recherche: M. Basil Zafiriou, analyste principal; M. Anthony Chapman, attaché de recherche, Division de l'économie.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De l'Institut canadien des comptables agréés:

M. William J. Strain, Comité conjoint de la fiscalité.

De l'Association du Barreau canadien:

M. Howard J. Kellough, Comité conjoint de la fiscalité.

Conformément à ses ordres de renvoi du 26 mai 1987 et du 23 juin 1987, le Comité reprend l'étude de la réforme fiscale du Canada, ou de toute autre question corrélative.

Les témoins font une déclaration et répondent aux questions.

Il est *convenu*—Que le document suivant soit déposé comme pièce justificative auprès du greffier du Comité:

«Submission to the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce—Recommendations on the Federal Tax Reform Proposals of June 18, 1987, to amend the Income Tax Act» (42 pages—anglais seulement) (*Pièce BTC-QQQQ*).

À 19 h 12, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, November 24, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11.30 a.m. to study tax reform in Canada.

Hon. Ian Sinclair (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, as we continue our hearings on tax reform, we are pleased to have with us this morning Mr. John Lyndon, President of the I&E Insurance Bureau of Canada. I would ask him to introduce his colleague and then, if he has an opening statement, to proceed.

Mr. John L. Lyndon, President, Insurance Bureau of Canada: Thank you, Mr. Chairman. With me today is my colleague, Mr. James Cerasani, the Tax Manager for Travelers Canada, who also serves as the Chairman of the Insurance Bureau's Tax Panel.

I apologize for my garb. I ran into one of those traditional Canadian problems, in terms of moving around the country, in the early hours of the morning. I regret my casual attire.

The Chairman: Are you saying that we never had that sort of problem until the last few years, that it comes with the change in government?

Mr. Lyndon: We are going to have an interesting morning, Mr. Chairman.

First, I would like to clarify what the Insurance Bureau of Canada is. It is a business association, a national trade association, that represents 120 corporate groupings which comprise some 200 Canadian insurance companies. Traditionally, insurance is categorized into "life" and "other than life", and that "other than life" is what we are concerned with. The Superintendent of National Statistics often groups some of us together, but I would like to make it clear that we are different in terms of the nature of our business. We do not accept deposits and we do not have savings instruments. An analogy which is, perhaps, a touch jocular, is that we are not a traditional fourth pillar; we may not be a fifth column.

I would like to point out, first, that we seem to be getting swept in with those financial institutions that are being criticized for not paying their fair share of the tax burden. Over the last decade our industry has paid, on average, over \$100 million a year in federal income tax. In addition to that, the industry pays to the provinces in excess of \$325 million in premium taxes. With respect, we feel that we are paying our way.

On the question of discounting, I would simply like to point out that our industry has two arms of government sometimes pushing and pulling at us at the same time. Before we discuss the discounting question, I would like to relate to honourable senators an incident that occurred about ten years ago which, I think, rather dramatically illustrates my point. A property casualty insurer, a domestic Canadian company, had some sol-

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 24 novembre 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 h 30 pour étudier la réforme fiscale au Canada.

L'honorable Ian Sinclair (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, dans la poursuite de nos audiences sur la réforme fiscale, nous sommes heureux d'accueillir ce matin M. John Lyndon, président du Bureau d'assurance du Canada. Je lui demanderais de présenter son collègue et, s'il a une déclaration préliminaire, de bien vouloir nous la communiquer.

M. John L. Lyndon, président, Bureau d'assurance du Canada: Merci, monsieur le président. Je suis accompagné aujourd'hui de mon collègue, M. James Cerasani, directeur de l'impôt, *Travelers Canada*, qui est également président du Groupe de l'impôt du Bureau d'assurance.

Excusez ma tenue. Je me suis heurté à un de ces problèmes canadiens traditionnels, lorsqu'on se déplace à travers le pays, aux petites heures du matin. Excusez ma tenue sport.

Le président: Voulez-vous dire que ce problème ne se pose que depuis quelques années, qu'il est survenu avec le changement de gouvernement?

M. Lyndon: L'avant-midi s'annonce intéressant, monsieur le président.

Premièrement, j'aimerais vous décrire le Bureau d'assurance du Canada. Il s'agit d'une association professionnelle nationale qui représente 120 sociétés regroupant elles-mêmes quelque 200 compagnies d'assurance canadiennes. Traditionnellement, il y a deux catégories d'assurance: l'assurance-vie et les autres types d'assurance. C'est de cette dernière catégorie dont nous nous occupons. Le surintendant des statistiques nationales regroupe souvent certains d'entre nous, mais j'aimerais qu'il soit bien clair que nous n'exerçons pas les mêmes activités. Nous n'acceptons pas de dépôts et nous n'offrons aucun instrument d'épargne. Une analogie qui est, peut-être, un tout petit peu facétieuse, c'est que nous ne sommes pas un quatrième pilier traditionnel; nous ne sommes peut-être pas une cinquième colonne.

J'aimerais signaler, tout d'abord, qu'on semble nous englober dans la catégorie des institutions financières qui font l'objet de critiques sous prétexte qu'elles n'assument pas leur part équitable du fardeau fiscal. Au cours des dix dernières années, notre industrie a versé en moyenne annuellement plus de 100 millions de dollars en impôt fédéral. À part cela, l'industrie paye aux provinces plus de 325 millions de dollars en taxe sur les primes. À cet égard, nous estimons payer notre part.

En ce qui concerne l'actualisation, j'aimerais simplement signaler qu'il arrive parfois que notre industrie est sollicitée par deux services gouvernementaux. Avant que nous parlions de l'actualisation, j'aimerais rappeler aux honorables sénateurs un incident qui s'est produit il y a une dizaine d'années et qui, je crois, illustrera assez bien ce point. Un agent d'assurance générale, une compagnie canadienne nationale, éprouvait des

[Text]

veney problems. It was required by the then Superintendent of Insurance to come up with an additional \$5 million to handle these surplus and solvency requirements. That quarter, four to six weeks after they had tucked away the additional \$5 million to service those policyholders' claims when they came due, they were reassessed by Revenue Canada. I was involved in the tax appeal and it took some 10 to 14 months to resolve the matter. There is a classic situation of one arm of government rattling after a company had tucked away reserves to maintain solvency margins.

The Chairman: You are not alone in that, you know.

Mr. Lyndon: That is true.

The Chairman: Just join the club.

Mr. Lyndon: Well, let's talk about it.

The Chairman: That is not a part of the white paper.

Mr. Lyndon: Some colleagues in the lower house seemed to think it was worthwhile talking about, Mr. Chairman.

The Chairman: Yes, but we have a big enough mandate in trying to deal with the white paper without getting into matters like that. I suggest that we keep to the white paper at this time.

Mr. Lyndon: With respect, Mr. Chairman, this matter does touch on the white paper.

The Chairman: In what way?

Mr. Lyndon: The question of discounting of reserves is essential for solvency.

The Chairman: No, no, no; I thought you raised the point that a solvency question arose because of the involvement of the Superintendent of Insurance. Subsequently, you had some reassessment of taxes.

Mr. Lyndon: Yes, and allow me to explain why this is touched upon in the white paper. In our opinion, the Superintendent of Insurance should be the primary resolver of the proper level of solvency, discounted or undiscounted. Because the primary goal of his office, and Mr. MacKenzie's expanded role, is to maintain solvency, surely the proper level of reserving, discounted or undiscounted, should be struck by the solvency rules. Then the tax gatherer applies his test. That is how it is related to the white paper, sir.

The Chairman: You are saying that under the white paper there is discretion within the Department of Finance as to how reserves are assessed?

Mr. Lyndon: We believe that the department is going to touch our reserving practices in a most exaggerated and accelerated way. We think that this will touch greatly on the question of solvency and that it will not necessarily be in the public's best interest.

The Chairman: As I understand it, and correct me if my assessment is wrong, claims actually reserved against are allowed and historical perspectives are used for the balance of the reserves to be claimed for tax purposes. Is that wrong?

[Traduction]

problèmes de solvabilité. Le Surintendant des assurances de l'époque a exigé qu'elle trouve 5 millions de dollars de plus pour régler ces problèmes d'excédent et de solvabilité. Au cours de ce trimestre, quatre ou six semaines après qu'elle eut mis de côté les 5 millions de dollars supplémentaires pour régler les sinistres lorsqu'ils surviennent, Revenu Canada a procédé à une nouvelle évaluation. J'ai participé à l'appel et il a fallu entre 10 et 14 mois pour régler cette question. C'est la situation classique où un service du gouvernement à déconcentré une société après qu'elle est constitué des réserves pour maintenir une marge de solvabilité.

Le président: Vous n'êtes pas seul dans ce cas, vous savez.

M. Lyndon: C'est exact.

Le président: Vous n'êtes pas le seul!

M. Lyndon: Eh bien! Parlons-en.

Le président: Cela ne fait pas partie du Livre blanc.

M. Lyndon: Certains collègues de la Chambre ont semblé penser qu'il valait la peine d'en parler, monsieur le président.

Le président: Oui, mais notre mandat à l'égard du Livre blanc est déjà assez vaste sans que nous abordions ce genre de choses. Je propose que nous nous en tenions pour l'instant au Livre blanc.

M. Lyndon: Avec tout le respect que je vous dois, monsieur le président, cette question concerne le Livre blanc.

Le président: De quelle façon?

M. Lyndon: La question de l'actualisation des réserves est essentielle pour la solvabilité.

Le président: Non, non et non; j'ai cru que vous aviez dit qu'un problème de solvabilité était intervenu à cause de l'intervention du surintendant des assurances. Par la suite, on a réévalué votre situation fiscale.

M. Lyndon: Oui et permettez-moi d'expliquer pourquoi cela concerne le Livre blanc. À notre avis, le Surintendant des assurances devrait s'occuper principalement du niveau approprié de solvabilité, actualisé ou non. Étant donné que le principal objectif de son bureau, et le rôle élargi de M. MacKenzie, est de maintenir la solvabilité, le niveau approprié des réserves, actualisé ou non, devrait de toute évidence être assujéti aux règles de la solvabilité. Revenu Canada applique ensuite son critère. C'est ainsi que cette question se rapporte au Livre blanc, monsieur.

Le président: Vous dites qu'en vertu du Livre blanc le ministère des Finances dispose d'un pouvoir discrétionnaire pour l'évaluation des réserves?

M. Lyndon: Nous croyons que le ministère touchera au calcul de nos réserves de façon exagérée et accélérée. Nous croyons que cela concerne grandement la question de la solvabilité et que ce ne sera pas nécessairement dans le meilleur intérêt du public.

Le président: D'après ce que je comprends, et corrigez-moi si je me trompe, les indemnités pour lesquelles des réserves ont vraiment été constituées sont permises et les statistiques d'indemnisation servent pour le reste des réserves déductibles d'impôt. Est-ce que je me trompe?

[Text]

Mr. Lyndon: No, I think that is a fair summation.

The Chairman: I asked you if that is wrong. I know that it is a fair summation, but is that kind of an approach wrong, in your opinion?

Mr. Lyndon: No.

Mr. James Cerasani, Chairman, Panel on Taxation, Insurance Bureau of Canada: Mr. Chairman, history, in the property and casualty industry, has not necessarily determined accurately what will come in the future. What you see is the impact of inflation on claims, and I am referring to dollar inflation as well as social inflation. The courts, over the past number of years, have had a tendency to bump up claims by what they feel will compensate the parties involved for all and sundry. It is impossible, in looking back, to see what is going to happen in the future. This is where the big difficulty comes in in terms of the discounting of claims reserves. We do not know with any degree of certainty what our ultimate reserve will be.

The Chairman: I think that is a different question. I thought Mr. Lyndon was addressing the matter of solvency and tax being in juxtaposition, as it were, as two different views of what is proper. Now you are on to a different subject; that is, the application of a formula.

Mr. Cerasani: No, Mr. Chairman. Mr. Lyndon indicated that the two are intertwined.

The Chairman: May I stop you there? There is another way to fix solvency, and that is by putting more equity into the company.

Mr. Cerasani: Yes.

The Chairman: There is no necessary connection between solvency, as determined by a regulatory body, and claims experience, which may be a way of reducing taxable income.

Mr. Cerasani: That's true, Mr. Chairman; but we are an industry which tries to operate as does any other business. We try to make a profit.

The Chairman: There is nothing wrong with that. I do not think that anyone on this committee is anti-profit. We are not of that persuasion.

Mr. Cerasani: That's true; but if all one needed to do was put in one's total assets to a venture that was going to give them less than an equitable rate of return, then I do not think anyone would do it. Unless I misunderstood you, you seemed to be suggesting that all one needed to do was to have unlimited resources and put them into the company.

The Chairman: No. I said there was one other way of meeting the question of solvency, and that was putting up additional equity. If you have a solvency problem it may be that you did not have premiums high enough; it may mean that your administration was not as sharp as it should be; it may mean that your claims experience was wrongly assessed. There are all kinds of reasons; and if you make mistakes, perhaps the shareholder should be the person who carries the can.

[Traduction]

M. Lyndon: Non, je crois que c'est assez juste.

Le président: Je vous ai demandé de me dire si je me trompe. Mais cette approche est-elle fausse à votre avis?

M. Lyndon: Non.

M. James Cerasani, président, Groupe de l'impôt, Bureau d'assurance du Canada: Monsieur le président, dans le domaine de l'assurance générale, l'histoire ne permet pas de prédire l'avenir d'une manière sûre. Ce que l'on constate, c'est l'incidence de l'inflation sur les demandes de règlement, et je veux parler à la fois de l'inflation du dollar et de l'inflation sociale. Les tribunaux, depuis quelques années, ont eu tendance à faire grimper les demandes de règlements du montant qui, selon eux, compensera les parties en cause à tous les égards. Il est impossible, en se fiant sur le passé, de prédire l'avenir. C'est là où réside le problème en ce qui concerne l'actualisation des réserves pour indemnités. Nous ne pouvons dire exactement ce que sera notre réserve ultime.

Le président: Je crois qu'il s'agit d'une question différente. J'ai cru que M. Lyndon voulait parler de la juxtaposition de la solvabilité et de l'impôt, tel que c'était, comme deux différents avis de ce qui est convenable. Vous abordez maintenant un autre sujet, c'est-à-dire l'application d'une formule.

M. Cerasani: Non, monsieur le président. M. Lyndon a indiqué que ces deux questions étaient interdépendantes.

Le président: Permettez-moi de vous arrêter ici? Il y a une autre façon de s'assurer de la solvabilité, et c'est d'augmenter la proportion de capitaux propres dans la société.

M. Cerasani: Oui.

Le président: Il n'y a pas nécessairement un lien entre le degré de solvabilité qu'exige l'organisme de réglementation, et les réserves constituées en prévision des indemnités, qui peuvent être influencées par une volonté de réduire l'impôt sur le revenu.

M. Cerasani: C'est vrai, monsieur le président; mais nous essayons de fonctionner dans les mêmes normes que les autres entreprises. Nous essayons de réaliser des profits.

Le président: Il n'y a rien de mal à cela. Je ne pense pas qu'il y en ait au sein de ce comité qui soient opposés aux profits. Ce n'est pas notre ligne de pensée.

M. Cerasani: C'est juste; mais si on n'avait qu'à mettre tous ses avoirs dans une entreprise même si on en anticipe un rendement faible, je pense que personne n'opterait pour cette solution. À moins de vous avoir mal compris, vous semblez prétendre que tout ce qu'il faut faire, c'est d'investir des ressources illimitées.

Le président: Non. J'ai dit que pour accroître sa solvabilité, il fallait augmenter ses capitaux propres. Si vous avez un problème de solvabilité, c'est peut-être parce que vos primes ne sont pas suffisamment élevées; c'est peut-être aussi parce que votre administration n'est pas aussi avisée qu'elle le devrait; c'est peut-être que par le passé vous avez mal jugé des indemnités qu'il vous faudrait payer. Il y a bien des raisons; et si vous faites erreur, c'est peut-être l'actionnaire qui devrait en subir les conséquences.

[Text]

Mr. Cerasani: How true that is. But I was not addressing one particular company. I am addressing an issue across the industry; and if we are all wrong, then we are all wrong.

The Chairman: I have looked at casualty insurance companies and they have been there for generations. I think that one of the few companies that I know of that was incorporated under the Great Seal, other than by letters patent or any other way, was an insurance company, and it is still doing business today. The only other two that were incorporated, that I know of, are the Hudson's Bay Company and Canadian Pacific. They have been around for a long time.

Mr. Cerasani: That's true, Mr. Chairman. Yesterday we were just reviewing the number of companies which had become insolvent in the past five years. I guess that this is a phenomenon that has recently been with us. This is not designed to say that the industry is in poor shape, but simply to illustrate that there is some tie-in between tax and solvency. As I say, in the past five years we have had—was it seven companies?

Mr. Lyndon: During the past decade there have been seven—

Mr. Cerasani: That have become bankrupt.

The Chairman: Seven?

Mr. Lyndon: I think that is the number, Mr. Chairman.

The Chairman: In 10 years? Out of how many?

Mr. Lyndon: Three hundred, two hundred.

The Chairman: Not much of a percentage, is it?

Mr. Lyndon: There was very little in the 30 years prior to that.

The Chairman: I can think of all kinds of businesses who would think that having a failure rate of only 7 out of 300 over 10 years they were doing pretty well.

Mr. Lyndon: It is a pretty good record.

The Chairman: An excellent record. I don't want to challenge you too much on your cure for solvency problems. There is the additional equity aspect, without question.

Mr. Lyndon: We have two main themes. If you have read our brief—I trust we can chat about the other points—you will note that we feel that we are paying our way and we do not like to be bulked in with some others who have not been paying. Secondly, the estimates of what discounting and the June finance proposals will do to our industry should be discussed. The finance officials indicated that they thought that \$300 million would be taken additionally from our industry by 1990. Our estimate is between \$800 million and \$1.2 billion.

The Chairman: That is the point you make on page 3 of your brief.

Mr. Lyndon: Yes. We have had several meetings with the officials and I think it fair to say that we have looked at a 10-year average to come to that as we move forward. They appear

[Traduction]

M. Cerasani: Comme vous dites vrai. Mais je ne visais pas une société en particulier. Je pensais à l'ensemble du secteur; et si nous faisons fausse route, tout le monde fera fausse route.

Le président: J'ai examiné le cas des sociétés d'assurances générales, et j'ai pu constater qu'elles existent depuis des générations. La seule des rares sociétés que je connaisse qui ait été incorporée sous le Grand Sceau plutôt que par lettres patentes ou autre, était une société d'assurances, et elle est toujours en affaires. Les deux seules autres qui ont été constituées en sociétés de cette manière, à ma connaissance, sont la Compagnie de la baie d'Hudson et le Pacifique canadien. Elles existent depuis longtemps.

M. Cerasani: C'est vrai, monsieur le président. Hier, nous nous demandions combien de sociétés d'assurances étaient devenues insolubles au cours des cinq dernières années. Je pense que c'est un phénomène récent chez nous. Il ne faut pas en déduire que l'industrie est en piètre état, mais simplement qu'il existe un certain rapport entre l'impôt et la solvabilité. Je le répète, au cours des cinq dernières années, il y en a eu sept, je pense?

M. Lyndon: Au cours de la dernière décennie, il y en a eu sept...

M. Cerasani: ... qui ont fait faillite.

Le président: Sept?

M. Lyndon: Je pense que oui, monsieur le président.

Le président: En 10 ans? Sur combien?

M. Lyndon: Sur trois cents, ou deux cents.

Le président: C'est une infime proportion, n'est-ce pas?

M. Lyndon: Il y en a eu très peu dans les 30 années précédentes.

Le président: Je crois que bien des entreprises s'enorgueilliraient d'avoir un taux de faillite de seulement 7 sur 300 en 10 ans.

M. Lyndon: C'est une assez bonne cote.

Le président: Une excellente cote. Je ne voudrais pas mettre en doute vos moyens de résoudre les problèmes de solvabilité. Il y a certes la possibilité d'accroître la proportion de capitaux propres.

M. Lyndon: Nous avons deux grandes recettes. Si vous avez lu notre mémoire—j'imagine que nous pouvons aborder les autres points—vous noterez que nous avons l'impression de payer notre dû et que nous n'aimons pas être assimilés à tous les autres pour qui ce n'est pas le cas. Deuxièmement, il conviendrait de discuter de l'incidence de cette actualisation et des propositions fiscales de juin sur notre secteur. Les représentants du ministère des Finances ont indiqué que, selon eux, 300 millions de dollars de plus seraient prélevés de notre secteur d'ici 1990. Nous prévoyons que ce sera entre 800 millions et 1,2 milliard de dollars.

Le président: C'est ce que vous dites à la page 3 de votre mémoire.

M. Lyndon: Oui. Nous avons rencontré à plusieurs reprises les hauts fonctionnaires du ministère, et je pense pouvoir dire que nous avons basé nos calculs sur la moyenne des 10 derniè-

[Text]

to have looked at one year, which was atypical. We have not progressed any further in those, but it is a rather dramatic difference.

The Chairman: I know that your organization has abilities to meet with officials, and has done so over the years. Also you are an old organization with lots of know-how around Ottawa. What was the result of your approaches to (a) the bureaucrats, and (b) the "politicians"?

Mr. Lyndon: I will ask Mr. Cerasani to speak to the technical question, and I will speak to the latter part after.

Mr. Cerasani: From the technical side we have not been able to resolve with them exactly how they have come up with their numbers. We have passed along to them what we have used, coming up with our \$1 billion, and they seem satisfied that there is nothing in there to which they can point that is inaccurate or inadequate. So we are at the point of not knowing what they have done; yet they know what we have come up with. In terms of resolving any of this issue with them, they still believe that discounting in the way they have proposed is right and just and that it should go ahead. From the political side, Mr. Lyndon will speak to that.

The Chairman: When you say "they" are you talking about—

Mr. Cerasani: The Department of Finance officials.

The Chairman: When did you last speak to them?

Mr. Cerasani: On November 16—whichever day the House Standing Committee on Finance and Economic Affairs brought out its report.

The Chairman: What are you saying—that you have an "Ottawa tenure"? That is an expression which some lobbyists like yourself have used in the past.

Mr. Cerasani: Well, I do not know that I am here to—as I understand lobbying—

The Chairman: That is, presenting an opinion on behalf of a group. There is nothing wrong with being a lobbyist.

Mr. Cerasani: If that is our definition of lobbying, then I accept it.

Mr. Lyndon: Excuse me, Mr. Chairman. I have been a provincial deputy minister, and I can spar with you on whether or not that is a good or bad word. It in no way offends me. I can be objective about it because I was not present. I just saw the result, and I saw what happened afterwards. I think there is a tendency, when you have presented a position paper to a political master, to be a little protective about your stance; and I suspect that "tenure" is a good phrase. They heard us. We explained our methodology for our views. At the first meeting my colleagues in the technical group came away several months ago with a very poor impression of the discussion. They went back to a second meeting and we now understand that they looked at one year and we were looking at 10 years. They acknowledge its difference. They still do not buy our argument

[Traduction]

res années. Le ministère semblait s'être arrêté à un an, ce qui était assez étrange venant de sa part. Nous n'avons pas progressé davantage dans ces réunions, mais avouez que la différence est plutôt énorme.

Le président: Je sais que vos membres savent discuter avec les hauts fonctionnaires, et qu'ils l'ont fait souvent au cours des années. De plus, votre organisme est bien implanté, et il a ses entrées à Ottawa. Quel a été le résultat de vos tentatives de contacts auprès a) des bureaucrates b) des hommes politiques?

M. Lyndon: Je demanderai à M. Cerasani d'aborder l'aspect technique, et je reprendrai la parole plus tard.

M. Cerasani: D'un point de vue technique, nous n'avons pu apprendre exactement comment ils en étaient arrivés à ces chiffres. Nous leur avons dit quels critères nous avions utilisés pour arriver à 1 milliard de dollars, et ils n'ont vu rien de répréhensible ou d'inadéquat dans ce calcul. Nous ne sommes pas plus avancés sur la question de savoir d'où viennent leurs chiffres, mais eux, ils savent comment nous avons procédé. En ce qui concerne la solution de cette question, ils croient encore que le type d'actualisation qu'ils ont proposé est convenable et juste et que c'est celui que nous devrions adopter. M. Lyndon vous parlera de l'aspect politique.

Le président: Lorsque vous dites «ils» parlez-vous...

M. Cerasani: Des hauts fonctionnaires du ministère des Finances.

Le président: Quand vous êtes-vous entretenus avec eux la dernière fois.

M. Cerasani: Le 16 novembre—enfin, le jour où le Comité permanent des finances et des affaires économiques de la Chambre a déposé son rapport.

Le président: Que voulez-vous dire lorsque vous dites que vous avez vos entrées à Ottawa? C'est une expression que certains lobbyists comme vous ont déjà utilisée.

M. Cerasani: Bien, je ne sais pas si je suis ici pour... faire du lobbying...

Le président: Je veux dire présenter une opinion au nom d'un groupe. Il n'y a rien de mal à être lobbyist.

M. Cerasani: Si telle est notre définition du lobbying, je l'accepte.

M. Lyndon: Pardonnez-moi, monsieur le président. J'ai été sous-ministre provincial et je puis vous laisser la discrétion de déterminer si c'est un bon ou un mauvais mot. Je n'en suis nullement offensé. Je puis faire preuve d'objectivité à ce sujet car je n'étais pas présent. Je n'ai vu que le résultat et j'ai vu aussi ce qui s'était produit après. Je pense qu'on a tendance, lorsqu'on présente un énoncé de principe à un aîné politique à être un peu sur ses gardes; et j'imagine qu'il n'est pas incorrect de dire qu'on a ses «entrées». Quoi qu'il en soit, on nous a écoutés. Nous avons expliqué notre méthodologie. La première réunion avait laissé, il y a plusieurs mois, mes collègues du groupe technique avec une très mauvaise impression. Il y a eu une deuxième réunion, et nous avons réalisé que les hauts fonctionnaires s'étaient fondés sur un an, tandis que nos calculs s'éta-

[Text]

that it is unfair and that we are wrong. We feel very strongly that we are right in these technical areas. We live with them. I would like to have someone who understands our industry, like Mackenzie and Hammond, for example, rather than the philosophical tax planners in Finance. You need the pragmatic with the philosophical, and I am afraid that this paper is more philosophical than pragmatic. Our industry is going to be raped—

The Chairman: Wait a moment. You have given me what happened to the technicians, the bureaucrats, the advisers and the politicians. How did you get along with the politicians, because the whole thrust of this paper was deemed to be fair. That was one of the criteria, that it was going to be equitable and fair, as said by the minister.

Mr. Lyndon: That's true.

The Chairman: How did you get along with him?

Mr. Lyndon: We have not yet met with Mr. Wilson.

The Chairman: Or with Mr. Hockin?

Mr. Lyndon: Nor Mr. Hockin.

The Chairman: I assure you that you should do it pretty soon, because we understand that a ways and means motion is coming down within a short period of time—maybe a couple of weeks.

Mr. Lyndon: We have the same advice.

The Chairman: So that if you are to make an impression it is time you did so.

Mr. Lyndon: Thank you. Those are the two points in our brief that I would like to highlight—namely, that we are paying our fair share.

The Chairman: Before you move on, will you give me your opinion on something that I have a view on personally? I would like to hear your opinion on the aspect of the retroactive application of these things.

I happen to be a non-retroactivity advocate.

Mr. Lyndon: I suspect that you have been trained in the law, Mr. Chairman.

The Chairman: I have been trained out of the law, too.

Mr. Lyndon: There is a distinction between the terms "retroactivity" and "retrospectivity." I am not trained as a tax professional, but as a young lawyer I was always troubled when there were aspects of law that were retroactive. Tax practitioners tell me now that I should learn the word "retrospective." It means the same thing to me in some ways.

If you have a business operation and you change the rules, you can say that it is a retrospective application, but in terms of someone's plan it is retroactive.

[Traduction]

laient sur dix ans. Ils ont reconnu cette différence. Ils ne sont toutefois pas encore persuadés que nos chiffres soient justes et ils croient toujours que nous avons tort. Nous avons vraiment l'impression d'avoir raison sur ces points techniques. Nous traitons de ces questions quotidiennement. J'aimerais mieux en discuter avec quelqu'un qui comprend notre secteur, comme Mackenzie et Hammond, par exemple, plutôt qu'avec les concepteurs des théories fiscales du ministère des Finances. Il faut que le pragmatisme s'allie au théorique, et je crains que ce document soit plus théorique que pratique. Notre secteur sera littéralement assailli . . .

Le président: Un instant! Vous m'avez dit ce qui était arrivé dans le cas des techniciens, des bureaucrates, des conseillers et des hommes politiques. Comment vous êtes-vous entendus avec les hommes politiques, car l'intention de ce document était de servir la justice. C'était l'un des objectifs poursuivis: il fallait que la réforme soit équitable et juste, comme l'avait dit le ministre.

M. Lyndon: C'est vrai.

Le président: Comment vous êtes-vous entendus avec eux?

M. Lyndon: Nous n'avons pas encore rencontré M. Wilson.

Le président: Ou avec M. Hockin?

M. Lyndon: M. Hockin non plus.

Le président: Je vous assure que vous devriez le faire au plus tôt, car, sauf erreur, une motion de voies et moyens sera présentée sous peu—peut-être dans deux semaines.

M. Lyndon: Quelqu'un d'autre nous a donné le même conseil.

Le président: Si vous avez l'intention de faire valoir un point, ce serait le moment de le faire.

M. Lyndon: Merci. Il y a deux points dans notre mémoire que j'aimerais souligner, notamment, que nous payons notre juste part.

Le président: Avant de poursuivre, j'aimerais connaître votre opinion sur une chose pour laquelle j'ai personnellement un point de vue. J'aimerais savoir ce que vous pensez de l'application rétroactive de ces mesures.

Je suis un adepte de la non-rétroactivité.

M. Lyndon: Je soupçonne que vous avez une formation en droit, monsieur le président.

Le président: J'ai aussi une formation en droit.

M. Lyndon: Il faut faire une distinction entre les termes «rétroactif» et «rétrospectif». Je ne suis pas expert en fiscalité, mais au début de ma carrière d'avocat, j'étais toujours troublé quand la loi avait des aspects rétroactifs. Les fiscalistes me disent maintenant qu'il me faudrait apprendre à utiliser le terme «rétroactif». D'une certaine façon, il veut dire la même chose quant à moi.

Supposons que vous ayez une entreprise et que vous décidiez de changer les règles du jeu, vous pourriez dire alors que ce changement aura une application rétrospective, mais par rapport aux projections que fait un individu, on parle de rétroactivité.

[Text]

The Chairman: It is a retrospective application that has a retroactive effect. That is really what you are saying and I agree with you.

Mr. Lyndon: Thank you. I do not like it, do you?

The Chairman: No; but then this government seems to have a penchant for moving in this direction. This may be something that you will want to discuss with Mr. Michael Wilson, because I have never seen so much legislation in the tax area or in any other area that has these aspects. They are coming out all the time. Again, you are not alone; there seems to be a major shift, and I imagine that it starts with the bureaucrats.

Did you raise this issue with the bureaucrats?

Mr. Cerasani: The issue of retroactivity?

The Chairman: Yes.

Mr. Cerasani: Yes. There was no reply.

The Chairman: I am not surprised; that is the impression that they gave us, too.

There are some people who believe that tax law is different from other law and that you can have retrospective laws which start from a ways and means motion or a notice and a white paper. As I indicated to you, this seems to be a growing tendency driven, I suppose, by the fact that they need money. I think we would all agree that the government needs money.

Mr. Lyndon: We have no concern—as I suspect some of you and your colleagues do not—because there is nothing wrong with lowering the rate and broadening the base. In fact, it is a hell of a good concept to start with. But when you find yourself in a vise; when you have been paying what you certainly think is your fair share and the target level is 23.1 per cent, that is great; we are paying 25 per cent and would like to tell Revenue Canada to get off our backs.

Is that enough on this point, sir?

The Chairman: I think so. There was one other point that I marked down when I read your brief.

I notice that in some instances premiums are now on a six-month basis rather than the old twelve-month basis. I understand that you moved to a six-month term as a result of the volatility of claims and inflationary factors and so on. Is that growing in the industry? Is it a normal thing or is it only in certain types of casualty?

Mr. Lyndon: Your perception is correct; it has been a growing thing mainly driven by the rapid inflation of the last decade. It started mainly in the auto insurance "Book of Business," but it is a growing trend.

The Chairman: On average—and I understand that it varies with the coverage—what is the length of time from when you write a premium until you get your first claim? Is it six months, eight months?

[Traduction]

Le président: C'est une application rétrospective qui aura un effet rétroactif. C'est vraiment ce que vous voulez dire, et je suis d'accord avec vous.

Mr. Lyndon: Merci. Je n'aime pas cela, et vous?

Le président: Moi non plus, mais le gouvernement semble avoir une prédilection pour cette direction. Vous voudrez peut-être en discuter avec M. Michael Wilson, parce que je n'ai jamais vu autant de législations fiscales ou autres avoir autant d'aspects rétroactifs. Cela revient tout le temps. Une fois de plus, vous n'êtes pas seuls; il semble y avoir un mouvement de masse en ce sens et j'imagine que ce sont les bureaucrates qui ont parti le bal.

En avez-vous parlé avec les bureaucrates?

M. Cerasani: De la rétroactivité?

Le président: Oui.

M. Cerasani: Oui, mais je n'ai pas eu de réponse.

Le président: Cela ne m'étonne pas, c'est l'impression qu'ils m'ont donnée, également.

Certains croient que les lois fiscales diffèrent des autres branches du droit et qu'elles peuvent être rétrospectives et être promulguées par une motion des voies et moyens ou un simple avis ou un Livre blanc. Comme je vous l'ai dit, cette tendance semble de plus en plus répandue, surtout, j'imagine, parce que le gouvernement a besoin d'argent. Nous sommes tous d'accord là-dessus, je pense.

M. Lyndon: Cela ne nous inquiète pas—tout comme, j'imagine, certains de vos collègues et vous-même—parce qu'il n'y a rien de mal à abaisser le taux et à élargir l'assiette. En fait, c'est un très bon principe. Lorsque vous vous retrouvez devant un imbroglio et que vous êtes convaincu de payer votre juste part, et que, compte tenu du taux cible qui a été fixé à 23,1 p. 100, vous constatez que vous payez 25 p. 100, vous aimeriez bien dire à Revenu Canada de cesser de vous harceler.

N'est-ce pas ce que vous voulez dire, monsieur?

Le président: Je le pense. J'avais annoté un autre point, en lisant votre mémoire.

Je note que, parfois, les primes sont de nos jours établies pour six mois au lieu de douze mois. Sauf erreur, vous avez opté pour des primes de six mois à cause de l'incertitude des réclamations, de certains facteurs inflationnistes, et ainsi de suite. Est-ce normal dans ce secteur? Cette pratique est-elle en train de se généraliser ou se limite-t-elle à certains types de sinistres?

M. Lyndon: Vous avez raison; c'est une tendance en voie de se généraliser, surtout à cause de l'inflation galopante que nous avons connue au cours de la dernière décennie. C'est l'assurance-automobile qui a marqué le pas, mais les autres ont suivi.

Le président: En moyenne—et je sais que cette moyenne varie avec la garantie—combien de temps s'écoule habituellement entre le moment où vous percevez la prime et celui où vous recevez la première réclamation? Est-ce six mois, ou huit mois?

[Text]

I have been paying insurance for a long time, and I am happy that I have not had to make any claims yet for fire or casualty. They are kind of ahead of me, and I am happy to have them ahead of me. But on the average what is the length of time from writing? Have you ever looked at it?

Mr. Lyndon: We have statistics by the lines of business.

The Chairman: Yes, by lines of business.

Mr. Lyndon: I could undertake to drop you a note as soon as I have checked, but off the top of my head I cannot say what it would be.

The automobile insurance claims statistics are faster than, say, homeowners or some other lines of business, but I cannot tell you off the top of my head.

The Chairman: I remember looking at some figures having to do with fire and indemnity—two groups I was particularly interested in. I was quite amazed at the long period of time between the premium and, on average, the first claim for these companies that I was looking at.

Mr. Lyndon: Those would be longer than, say, the auto statistics. That is interesting from the point of view of this reserving that we are so concerned about, because if your reserves tend to be short you will just exacerbate the problem the longer you work it out. Yes, you do get some investment income on it, though.

David Slater, whom many of you know, did a survey a couple of years ago when he was working on an assignment for the Ontario government. He came up with the estimate that we were probably \$1 billion short in our overall reservings as an industry. That took our community aback a bit. Fortunately, I think a recent actuarial review indicated that it had probably been cut in half so that we are probably still \$500 million short.

As you say, an injection of capital can always cure these things; on the other hand it should not be necessary if we can properly and adequately find the level of reserves that will pay off those claims over the long-term business to which you refer.

The Chairman: Well, senators, I have been usurping your ability to receive help from Mr. Lyndon and his associates.

Senator MacDonald, you must have paid a lot of insurance in your day, having run a business.

Senator MacDonald (Halifax): I was trying to understand the nature of your question, Mr. Chairman. As I understand it you were asking: What is the lapse of time between the payment of the first premium and the first claim on that same policy?

[Traduction]

Je paie de l'assurance depuis longtemps et je suis heureux de pouvoir dire que je n'ai pas encore eu à faire de réclamations pour incendie ou pour un autre sinistre. C'est un peu comme si ces sinistres étaient encore suspendus au-dessus de ma tête et c'est là que je veux les voir rester. Mais en moyenne combien de temps s'écoule depuis la souscription de l'assurance? Vous l'êtes-vous déjà demandé?

M. Lyndon: Nous avons des données statistiques par type de couverture.

Le président: Oui, par secteur.

M. Lyndon: Je pourrais m'engager à vous faire connaître le résultat de mes recherches dès que j'aurai vérifié, mais de but en blanc, je ne pourrais vous donner de réponse.

Les données sur les réclamations d'assurance-automobile entrent plus rapidement que celles qui concernent les propriétés ou d'autres couvertures, mais je ne saurais vous donner ces renseignements immédiatement.

Le président: Je me rappelle avoir vu certains chiffres qui traitaient de l'assurance incendie et des assurances générales—deux groupes qui m'intéressaient particulièrement. J'ai été frappé par la longue période qui s'écoulait entre le moment de la perception de la prime et en moyenne la date de la première réclamation pour ces sociétés qui m'intéressaient.

M. Lyndon: Ce délai serait plus long que celui que l'on voit dans l'assurance-automobile. Ce renseignement est intéressant pour se faire une idée sur les réserves en question qui nous préoccupe tant, parce que si les réserves n'offrent pas une garantie assez longue, on aggravera le problème qu'on veut régler. Certes, le rendement découlant du placement de ces réserves n'est pas négligeable.

David Slater, qui est connu d'un bon nombre d'entre vous, a fait une enquête il y a deux ans pendant qu'il travaillait au gouvernement de l'Ontario. Il en est arrivé à la conclusion qu'il nous manquait probablement 1 milliard de dollars dans les réserves globales de tout le secteur de l'assurance. Il a provoqué tout un choc. Heureusement, je pense qu'une récente étude actuarielle a indiqué qu'il fallait probablement réduire de moitié ce chiffre, qui devenait alors 500 millions de dollars.

Comme vous le dites, une injection de capitaux peut toujours être bénéfique; par ailleurs, elle ne devrait pas être nécessaire si nous pouvons trouver le niveau adéquat et correct de réserves qui nous permettrait de faire face à ces réclamations à long terme, comme vous l'avez mentionné.

Le président: Bien, sénateurs, j'ai empiété un peu sur votre privilège d'obtenir des éclaircissements de M. Lyndon et de ses adjoints.

Sénateur MacDonald, vous devez avoir payé beaucoup d'assurance quand vous étiez en affaires.

Le sénateur MacDonald (Halifax): J'essayais de saisir le sens de votre question, monsieur le président. Si je comprend bien, vous demandiez combien de temps s'écoulait entre le paiement de la première prime et l'arrivée de la première réclamation sur une police donnée?

[Text]

The Chairman: No, on average over all of the policies. In other words, how long a period are they holding the money for investment purposes on average by line of business?

Some companies have found it to their advantage to get out of automobiles and to get out of fleet insurance particularly. I can remember one company that, to everyone's amazement, gave up the Coca-Cola fleet right across Canada because of the rapid claims on the policy. But in the indemnity game with large corporations, in some of the statistics that I saw there was a long period of investment income. I was asking the witness to give us some idea as to how long he has my money and can make 10 or 12 per cent on it.

Senator MacDonald (Halifax): Of course, he has indicated that that depends on what you are insuring, obviously. There has to be one hell of a difference between an automobile and a private home.

The Chairman: Oh, yes. That is why he will do it on line of business.

Mr. Lyndon: That is true, and I will follow that up with you and your committee.

Senator MacDonald (Halifax): I would be happy to answer the question if you want to know what it is like to have three children who are drivers of automobiles, but you do not wish me to bore the committee with those statistics, do you?

The Chairman: It all depends where you are driving. If you live in Newfoundland instead of in the higher level areas, it would be quite acceptable. I have difficulty in understanding how you can arrive at a number as to the effect of discounting if you cannot tell me, by line of business, the average amount of time between putative income and claim requests.

Mr. Lyndon: I can certainly tell you that, but I cannot give you those statistics by line of business this morning, Mr. Chairman.

The Chairman: But you must have had that kind of information to arrive at this figure.

Mr. Lyndon: Yes, we certainly did.

The Chairman: You have used a figure of 1.1 up to 1992.

Mr. Lyndon: Yes. A third colleague, who was going to be with me today, Mr. J. T. Hill, the President of the Economic Group and chairman of our committee looked at that, but he took ill last night and cannot be here. I did not work on that committee, but we will follow up with that information.

The Chairman: In your discussions with Mr. Dodge and other officials from the Department of Finance, you must have spent some time on that very issue that I am putting to you now.

Mr. Cerasani: Perhaps I could just bring this issue into perspective.

[Traduction]

Le président: Non, je parlais de la moyenne pour toutes les polices. Autrement dit, je voulais savoir pendant combien temps, selon le type d'assurance, les réserves demeuraient investies avant que les indemnités soient versées aux assurés?

Certaines sociétés ont jugé bon de se retirer de l'assurance-automobile et de l'assurance flotte plus particulièrement. Je me souviens d'une société qui, à la surprise générale, a renoncé à la clientèle de Coca-Cola dans tout le Canada parce que les réclamations venaient trop vite. Mais dans le cas des indemnités versées aux grandes sociétés, selon certains chiffres que j'ai vus, la période où les primes étaient investies était assez longue. Je demandais au témoin de nous donner un aperçu du temps dont la société d'assurance disposait pour placer à 10 ou 12 p. 100 les primes que lui paient ses assurés.

Le sénateur MacDonald (Halifax): Bien sûr, il vous a dit que tout dépendait du bien assuré. Il doit y avoir tout une différence entre une automobile et une propriété privée.

Le président: Oh oui. C'est pourquoi il procédera par type d'assurance.

M. Lyndon: C'est vrai, et je surveillerai cela de près avec vous et votre Comité.

Le sénateur MacDonald (Halifax): Je me ferai un plaisir de vous répondre si vous me demandez ce que c'est que d'avoir trois enfants qui conduisent des automobiles, mais vous ne désirez pas vraiment que j'ennuie le Comité avec ces chiffres n'est-ce pas?

Le président: Tout dépend où vous voulez aller. Si vous vivez à Terre-Neuve plutôt que dans des régions où les taux sont plus élevés, ce serait assez acceptable. J'arrive difficilement à comprendre comment vous pouvez chiffrer l'effet de l'actualisation si vous ne pouvez m'indiquer, quelle est la période moyenne, selon la branche d'assurance, entre le moment où les primes sont versées et les demandes d'indemnisation sont présentées.

M. Lyndon: Je peux certainement vous fournir ce renseignement, mais je n'ai pas ces statistiques précises pour chaque branche d'assurance avec moi ce matin, monsieur le président.

Le président: Mais vous possédez certainement ce type d'information pour avoir pu faire ces calculs.

M. Lyndon: Certainement.

Le président: Vous avez utilisé 1,1 jusqu'en 1992.

M. Lyndon: Oui. M. J. T. Hill, président du groupe économique et président de notre comité a examiné cette question. Il devait être avec nous ce matin mais est tombé malade hier soir et n'a pu venir. Je n'ai pas participé aux travaux de ce comité, mais nous vous donnerons ce renseignement.

Le président: Dans vos discussions avec M. Dodge et d'autres fonctionnaires du ministère des Finances vous devez avoir étudié la question que je soulève maintenant.

M. Cerasani: Peut-être pourrais-je mettre cette question dans son contexte.

[Text]

The Bureau of Canada insurance industry holds approximately \$11 billion in unpaid claims. If, for the purposes of illustration, you use a discount rate of 10 per cent, all you need is one year holding those reserves and you come to a figure of \$1 billion.

This was done on a scientific basis, but the actual length of time by line is not available to us. Perhaps we should have paid more attention to the "by line" distribution. This was done by one of the largest actuarial consulting firms in Canada; so we tended to believe what they came up with.

The Chairman: Based on my experience, actuaries are tougher to handle than accountants, because all you have to do in the actuarial game is make the right assumptions and, if you do that, you can get the right answers. I saw that occur time without number when I was active in certain areas. If I played with the assumptions, I could always get the right answer.

Mr. Cerasani: That is understandable.

The Chairman: I am not surprised that the people in the Department of Finance have an arm out.

Mr. Cerasani: That is why I indicated the level of reserves at \$11 billion at an interest rate of 10 per cent. It would take less than two years on a compound basis to come up with \$1 billion in tax.

The Chairman: Your industry has a great reputation of being careful before you actually admit a claim, and you should be. Certain companies within your group are considerably more litigious than others. My experience is that some of them have a stamp which says, "No Liability," no matter what the claim involves. Some claims are outstanding for years and do not carry interest. There is not only the time between the premium and the claim being made, there is also the time between the premium and the claim being settled to take into account.

Mr. Cerasani: Yes. From what I have been able to understand, the assumptions were not ultra-conservative in terms of coming up with the \$1 billion figure. They were reasonable assumptions.

The Chairman: Reasonable in your view.

Mr. Cerasani: I am an accountant.

The Chairman: Then, yours would be a subjective view, would it not?

Mr. Cerasani: It was reasonable.

The Chairman: That is like the Chancellor's foot.

Mr. Cerasani: We did not attempt to put something together that we could not support to the *nth* degree and we must apologize for not bringing along the person who put it together.

Mr. Lyndon: We will give you an outline of those assumptions. I subscribe to your theory, said in nicer words, that, "Liars can figure and figures can lie." We will be pleased to

[Traduction]

Le Bureau d'assurance du Canada garde des réserves de quelque 11 milliards de dollars pour indemnités non versées. Si le taux d'actualisation était, par exemple, de 10 p. 100, il suffirait de garder ces réserves un an pour arriver au résultat de 1 milliard de dollars.

Nos calculs ont été effectués de façon scientifique, mais nous ne disposons pas de données pour chaque branche. Peut-être aurions-nous dû faire davantage attention à la répartition par branche. Ces calculs ont été faits par l'une des plus importantes sociétés d'actuaire du Canada. Nous avons donc eu tendance à nous fier à ses résultats.

Le président: D'après mon expérience, il est plus difficile d'avoir affaire avec des actuaire que des comptables. En effet, les actuaire n'ont qu'à poser les bonnes hypothèques pour obtenir les bonnes réponses. Cela m'est arrivé à plusieurs reprises, lorsque je travaillais dans certains domaines. Si je jouais avec les hypothèses, je pouvais toujours obtenir la bonne réponse.

M. Cerasani: C'est compréhensible.

Le président: Je ne suis pas surpris que les fonctionnaires du ministère des Finances veuillent votre argent.

M. Cerasani: C'est pourquoi j'ai parlé de réserve de 11 milliards de dollars à un taux d'intérêt de 10 p. 100. En moins de deux ans, à intérêt composé, il s'agirait de 1 milliard de dollars d'impôt.

Le président: Votre secteur jouit de l'excellente réputation de faire preuve d'une grande prudence avant d'accepter une demande d'indemnité, à raison. Certaines sociétés de votre groupe sont beaucoup plus litigieuses que d'autres. Certaines d'entre elles, je crois savoir, ont un tampon qui dit «aucune responsabilité», peu importe l'objet de la demande d'indemnité. Certaines ne sont pas réglées avant des années et ne portent pas d'intérêt. Non seulement faut-il tenir compte de la période entre le moment où est versée la prime et celui où est présentée la demande de règlement, mais aussi de la période entre le moment où la prime est versée et la demande est réglée.

M. Cerasani: C'est exact. D'après ce que j'ai pu comprendre, les hypothèques qui ont permis d'en arriver à 1 milliard de dollars n'étaient pas ultraconservatrices. Elles étaient raisonnables.

Le président: Raisonnables à votre avis.

M. Cerasani: Je suis comptable.

Le président: Votre opinion serait cependant subjective, n'est-ce pas?

M. Cerasani: Elle était raisonnable.

Le président: C'est vous qui le dites.

M. Cerasani: Nous n'avons pas essayé de vous soumettre des données que nous ne pouvions pas totalement expliquer, mais nous devons nous excuser de ne pas avoir avec nous la personne qui aurait pu vous donner ces explications.

M. Lyndon: Nous allons vous fournir les grandes lignes de nos hypothèses. Je suis d'accord avec ce que vous avez dit, quoique plus élégamment, que les menteurs peuvent calculer et les chiffres mentir. Nous serons heureux de demander à notre

[Text]

have the actuarial consultant set out how he came to those figures and we will forward that to you.

The Chairman: In dealing with statistics there is a whole range of probabilities. You can have made very "reasonable" assumptions that involve one area of the probability curve as against another. People have spent days on the witness stand justifying probability curves. That is why you run into difficulty and that is why you have significant changes in assumption. It is not because anyone is lying. It is because everyone has a certain bias in life, that is, that the other fellow, particularly the tax man, is unreasonable. That is a pretty good bias to start from.

Mr. Lyndon: Yes, it is. We will set out the assumptions when we follow this up with you.

The Chairman: I may say to you, as I have said to other witnesses, that in view of the time constraints we will need this material "yesterday."

Mr. Cerasani: We will have it to you by tomorrow.

Senator MacDonald (Halifax): It still involves an incredible discrepancy. The government estimates that between now and 1992 the figure will be \$155 million and you say that it will be \$800 million.

Mr. Lyndon: It will be a minimum of \$800 million.

Senator MacDonald (Halifax): That is \$800 million at 1.2; is that correct?

Mr. Lyndon: Yes.

Senator MacDonald (Halifax): You are telling us that they look at you straight-faced and they do not deny their figures; is that correct?

Mr. Lyndon: It is most unacceptable.

The Chairman: In terms of the historical background, you say that they took one year into consideration and you took 10 years into consideration; is that correct?

Mr. Lyndon: Yes.

The Chairman: When they do the historical background application for discounting, what period are they going to base that on?

Mr. Cerasani: In terms of the tax paid, we were looking at a 10-year period. In the BofC industry you have ups and downs so it is unfair to look at one small segment in time; you have to look at a broad spectrum. In terms of the discounting of the reserves and the time of payment, I believe we looked at a period of at least five years or even longer than that. We are saying that over the past five years, on average, by line this is the payout pattern one would expect to achieve.

The Chairman: Using a five-year base?

Mr. Cerasani: Yes.

The Chairman: Are you saying that the government used a one-year base?

Mr. Cerasani: In terms of looking at the amount of money they were going to collect, they looked at our worst year in the past 15 years and they applied their rates to our worst year. If

[Traduction]

actuaire-conseil d'indiquer comment il est arrivé à ces chiffres et nous vous ferons parvenir ces détails.

Le président: En statistique, il y a une vaste gamme de probabilités. Il peut arriver que des hypothèses très «raisonnables» qui se traduisent sur un secteur de la courbe des probabilités plutôt qu'un autre. Des gens ont passé des jours dans le box des témoins à justifier des courbes de probabilités. C'est pourquoi il se pose des problèmes et c'est pourquoi les hypothèses peuvent varier sensiblement. Personne ne ment. En effet, tout le monde a certains préjugés dans la vie selon lesquels l'autre, et plus particulièrement le fiscaliste, est déraisonnable. C'est un assez bon point de départ.

M. Lyndon: Effectivement. Nous n'allons pas manquer de vous exposer nos hypothèses.

Le président: Je pourrais vous dire, comme je l'ai dit à d'autres témoins, qu'étant donné nos contraintes de temps nous avons besoin de ce document pour «hier».

M. Cerasani: Vous l'aurez d'ici demain.

Le sénateur MacDonald (Halifax): L'écart est néanmoins incroyable. Le gouvernement prévoit qu'entre 1987 et 1992 la somme s'élèvera à 155 millions de dollars, alors que vous parlez de 800 millions de dollars.

M. Lyndon: Elle atteindra au moins 800 millions de dollars.

Le sénateur MacDonald (Halifax): Il s'agit de 800 millions de dollars au taux de 1,2, n'est-ce pas?

M. Lyndon: C'est exact.

Le sénateur MacDonald (Halifax): Vous dites qu'ils vous regardent bien en face et qu'ils maintiennent leurs chiffres, n'est-ce pas?

M. Lyndon: C'est tout à fait inacceptable.

Le président: Vous dites qu'ils ont pris une année en considération, alors que vous en avez pris 10, n'est-ce pas?

M. Lyndon: C'est cela.

Le président: Lorsque viendra le temps d'actualiser, sur quelle période se fonderont-ils?

M. Cerasani: En ce qui a trait à l'impôt payé, nous envisageons une période de 10 ans. Dans le secteur du Bureau d'assurance du Canada, il y a des fluctuations. Il est, par conséquent, inéquitable de se fonder sur une courte période. Il faut se fonder sur une longue période. Pour ce qui est de l'actualisation des réserves et du règlement de l'indemnité, je crois que nos calculs sont fondés d'une période d'au moins cinq ans. C'est le mode de règlement qui a eu cours en moyenne ces cinq dernières années pour chaque branche d'assurance.

Le président: Fonction d'une période de cinq ans?

M. Cerasani: Oui.

Le président: Le gouvernement s'est-il fondé sur une seule année?

M. Cerasani: Pour fixer la somme d'argent qu'il allait percevoir, il a examiné notre pire année depuis 15 ans et a appliqué son taux en fonction de cette année-là. Or, nous ne nous atten-

[Text]

you look at the past 10 years, we do not expect that our experience is going to be anything less. That is where we come up with the \$1 billion extra in tax that they are going to take from us.

In terms of the time period within which claims will be paid, in order to come up with a time-value situation, we looked at a five-year period. I am not aware of what they looked at but they probably would have looked at a similar period to arrive at the average time between when the premium was collected and when it was paid.

The Chairman: If this whole reserve matter becomes a problem, I would suggest that it will manifest itself in a very short period of time, that is, in a year or two, would that be right?

Mr. Cerasani: It will manifest itself immediately, but the collection mechanism will take a year.

The Chairman: Therefore, you have at least a year's grace.

Mr. Cerasani: That is not necessarily so, Mr. Chairman. That is why I indicated that we are prepared to support our assumptions completely. We can see it now. Within reason, if I can use that word, we know exactly what is going to happen.

Mr. Lyndon: One point is critical and it comes from the Department of Finance's question and answer booklet, which I am sure honourable senators have seen. I am reading from page 37 of that booklet:

If you look at the various sectors, each sector of the economy will now have taxable income that will be closer to the income it reports for financial statement purposes. It is fair to say that those sectors that have before now experienced lower than average tax rates, will have relative increases in their taxes payable. Those sectors which have traditionally had higher than average tax rates will experience reductions.

The Chairman: That is probably correct, because once you change the rate, which will result in a reduction in corporate rates, you will pay less tax than you paid before. That is the kind of language that drives me crazy, to be quite frank with you. Take a good look at it. You can come up with all kinds of interpretations from that beautifully obfuscated bit of English that you just read.

Mr. Lyndon: we will not necessarily pay less tax, sir.

The Chairman: Your rates will come down, however.

Mr. Cerasani: That is true, the rates will come down, but the taxes will go up.

The Chairman: Do you really think so?

Mr. Cerasani: Definitely.

Mr. Lyndon: If the exercise is to broaden the tax base substantially so as to come up with the difference between \$300 million and \$800 million, we are caught in a cross current. The rate may come down, but if the base is broadened so dramatically, that will result in a significant hike in the taxes. We have been paying our share. One life insurance company testified before either this committee or the committee of the other

[Traduction]

dons pas à un revenu moindre que ces dix dernières années. C'est pourquoi nous prétendons qu'il va venir chercher un milliard de dollars de plus en impôt.

En ce qui a trait à la période à l'intérieur de laquelle les indemnités seront versées, pour faire un rapport entre le temps et la valeur, nous avons opté pour une période de cinq ans. Je ne sais pas en fonction de quelle période le gouvernement a effectué ses calculs, mais il s'est probablement fondé sur une période comparable pour déterminer la période moyenne entre le moment où la prime est payée et l'indemnité versée.

Le président: Si cette question de réserves doit poser un problème, j'imagine qu'il se manifestera en très peu de temps d'ici un an ou deux, n'est-ce pas?

Mr. Cerasani: Il se manifestera immédiatement, mais il faudra un an avant que fonctionne le mécanisme de perception.

Le président: Vous avez donc un répit d'au moins un an.

Mr. Cerasani: Pas nécessairement, monsieur le président. C'est pourquoi j'ai signalé que nous étions prêts à vous expliquer nos hypothèses. Nous savons assez bien, à l'heure actuelle, ce qui va se passer.

Mr. Lyndon: Un point est crucial et il provient de la brochure de questions et réponses du ministère des Finances dont les honorables sénateurs ont j'en suis sûr pris connaissance. On dit à la page 37 de cette brochure:

Chaque secteur de l'économie va maintenant avoir un revenu imposable plus près du revenu dont il rend compte dans ses états financiers. Il est juste de dire que les secteurs qui ont jusqu'à maintenant été assujettis à des taux d'imposition plus bas que la moyenne vont payer relativement plus d'impôt. Et ceux qui ont été assujettis à des taux plus élevés que la moyenne vont en payer moins.

Le président: C'est probablement exact, car une fois que ce taux aura été modifié il entraînera la réduction des taux d'imposition des sociétés et vous paierez moins d'impôt qu'auparavant. C'est le type de formulation qui me rend fou, pour être franc avec vous. Examinez-la bien attentivement. Vous pouvez interpréter d'innombrables façons ce merveilleux passage obscur que vous venez de lire.

Mr. Lyndon: Nous ne paierons pas nécessairement moins d'impôt, monsieur le président.

Le président: Les taux d'imposition vont toutefois baisser.

Mr. Cerasani: C'est vrai, les taux vont baisser, mais les impôts vont augmenter.

Le président: Vous le croyez réellement?

Mr. Cerasani: Absolument.

Mr. Lyndon: Si l'exercice a pour but d'élargir l'assiette fiscale de façon à en arriver avec la différence entre 300 et 800 millions, nous sommes pris dans un contre-courant. Le taux peut baisser, mais si l'assiette fiscale est élargie à ce point les impôts augmenteront énormément. Or, nous payons notre juste part. Une compagnie d'assurance-vie a indiqué dans son témoignage devant votre comité ou le comité de l'autre endroit

[Text]

place that it has not paid a cent of federal income tax for ten years. Our industry has paid in excess of \$100 million per year over a decade. We think that that is not an unreasonable amount. Comparatively speaking, we are paying at least our fair share.

I repeat that this exercise of lowering the rate and widening the tax base will cause an increase not to \$300 million but to \$800 million by 1990. We think that is unfair.

Mr. Cerasani: I might point out that that \$300 million which the Department of Finance is looking at encompasses all changes in tax reform, not just discounting. Our \$800 million encompasses discounting.

The Chairman: The use of reserves prior to the actual payment of claims is one means by which to defer tax. Would you agree with that?

Mr. Lyndon: Yes, it can be.

The Chairman: Therefore, the government's examination of reserves was a proper approach. You appear to be saying that in terms of your industry, the department did not take a broad enough look at the statistics to enable it to be equitable.

Mr. Lyndon: That is correct.

The Chairman: I feel that if you are right and if you have the statistics and data to prove it to the department, you should do so. The Department of Finance has the staff and has the computers to enable it to run through those numbers six ways from Sunday. If you are right and they are wrong and you can prove that to them, then I think you had better move from the bureaucratic stage to what I would call the political arena. While you may not agree with all of their views, I do not believe that either Mr. Wilson or Mr. Hockin has a reputation for being unfair.

Mr. Lyndon: I agree with you, Mr. Chairman, and I accept your lobbying counsel. Do senators have any further questions?

Senator Anderson: What year did you say you increased your reserves? I do not know if you were ordered or asked to do so.

The Chairman: Mr. Lyndon was referring to one company.

Mr. Lyndon: That was one company a decade ago, senator.

The Chairman: As Mr. Lyndon pointed out, Senator Anderson, this industry has had a very good record. On other occasions we have had indicated to us the strength of the casualty people in Canada. Mr. Lyndon is saying that he is worried about the future.

Mr. Lyndon: That is correct.

The Chairman: I would like to thank the witnesses very much. I point out that everybody who comes before us is looking for something. With the problem of the deficit and the cost of maintaining that deficit, solutions become pretty difficult. I do not believe—and I hope that the government agrees with

[Traduction]

qu'elle n'avait pas payé d'impôt fédéral sur le revenu depuis dix ans. Notre secteur a payé plus de 100 millions de dollars par année depuis dix ans. Ce n'est, selon nous, pas une somme déraisonnable. Nous payons au moins notre juste part d'impôt.

Je répète que l'abaissement du taux et l'élargissement de l'assiette fiscale va se traduire par une augmentation non pas de 300 millions, mais de 800 millions de dollars d'ici 1990. Nous estimons cette hausse inéquitable.

M. Cerasani: Je voudrais signaler que la somme de 300 millions de dollars que prévoit le ministère des Finances est calculée en fonction de tous les changements prévus par la réforme fiscale, non pas simplement l'actualisation. Or, notre somme de 800 millions de dollars ne tient compte que de l'actualisation.

Le président: Le recours à des réserves avant que soient versées les indemnités est un moyen de reporter le paiement de l'impôt. En convenez-vous?

M. Lyndon: Oui, ça peut l'être.

Le président: Le gouvernement a donc eu raison d'étudier la question des réserves. Vous semblez soutenir que le ministère n'a pas envisagé le cas de votre secteur dans une perspective assez large pour être équitable.

M. Lyndon: C'est exact.

Le président: J'estime que si vous avez raison et si vous avez en main les statistiques et les données qui peuvent le prouver au ministère, vous devriez le faire. Le ministère des Finances possède le personnel et les ordinateurs nécessaires pour faire le travail. Si vous avez raison et qu'il fait erreur, et que vous pouvez le lui prouver, il vaudrait donc mieux que vous passiez du stade de l'administration à celui de la politique, si je puis dire. Bien que vous ne soyez pas nécessairement d'accord avec toutes les opinions, je ne crois pas que M. Wilson et M. Hockin aient la réputation d'être inéquitable.

M. Lyndon: J'en conviens avec vous, monsieur le président, et je crois que ce serait une bonne idée de faire du lobbying. Les sénateurs ont-ils d'autres questions?

Le sénateur Anderson: En quelle année avez-vous dit avoir accru vos réserves? Je ne me souviens pas si l'on vous a ordonné ou demandé de le faire.

Le président: M. Lyndon a fait allusion à une société.

M. Lyndon: Il s'agissait d'une société, il y a dix ans, monsieur le sénateur.

Le président: Comme l'a signalé M. Lyndon, sénateur Anderson, ce secteur a d'excellents antécédents. D'autres témoins nous ont indiqué la solidité du secteur de l'assurance-vie au Canada. M. Lyndon dit s'inquiéter à propos de l'avenir.

M. Lyndon: C'est exact.

Le président: Je remercie beaucoup les témoins. Je signale que tous ceux qui se présentent devant nous cherchent à obtenir quelque chose. Étant donné le problème du déficit et le coût du service de la dette, il est assez difficile de trouver des solutions. Je ne crois pas—et j'espère que le gouvernement est du

[Text]

me—that if we give something in one area, we have to take it away in the same area. If that is the view of government, then you are in for a tough time. But if you are looking at the matter over all, then some of your arguments are cogent.

Senator Roblin, we are just ready to close off with these witnesses from the Insurance Bureau of Canada. We have had an interesting discussion with them. There is a broad abyss between their numbers and the techniques in respect of the impact of the reserve changes that are being made in the white paper.

Senator Roblin: Yes, Mr. Chairman, I read their testimony before the other committee. It was very enlightening.

The Chairman: I am urging them to put their material before the officials. If they cannot convince them, then, as I have just said, they must take their case to the people who have said that the purpose here is to be equitable and fair. Again, I thank the witnesses very much for appearing here this morning.

Senators, we will meet *in camera* this afternoon at 2.30.

The committee continued *in camera*.

The committee resumed at 6 p.m.

The Chairman: Honourable senators, continuing our study of tax reform in Canada, our witnesses this evening are from the Joint Committee on Taxation of the Canadian Bar Association and the Canadian Institute of Chartered Accountants. As honourable senators know, these are the paid experts in regard to interpretation of tax legislation.

We look forward to hearing from you. Would your spokesman please begin by introducing his colleague.

Mr. Howard Kellough, CBA Representative, Co-Chairman, Joint Committee on Taxation of Canadian Bar Association and Canadian Institute of Chartered Accountants: Mr. Chairman, I am chairman of the National Tax Section of the Canadian Bar Association. One of my functions as chairman of that section is to co-chair the Joint Committee on Taxation of the Canadian Bar Association and the Canadian Institute of Chartered Accountants. I am with the law firm of Mawhinney & Kellough in Vancouver. I will lead off this evening.

My colleague, Bill Strain, is with the accounting firm, Deloitte, Haskins & Sells in Toronto. Bill is the chairman of the CICA tax section, and of course, co-chairman of the joint committee.

If it is appropriate, and with your permission, this evening we would like to cover those matters set out in the brief we sent to you several weeks ago. I should like to start by talking about the general anti-avoidance rule. Bill will then deal with capital gains. I will jump in and deal with certain aspects of the white paper as they affect the real estate industry, and then we will get into farming, auto expenses and, lastly, I would like to touch upon our thoughts on simplification.

[Traduction]

même avis que moi—que si nous faisons une concession dans un domaine nous devons puiser davantage dans un autre domaine. Si c'est l'avis du gouvernement, vous allez vous trouver en difficulté. Mais si l'on examine l'ensemble de la question, certains de vos arguments sont convaincants.

Sénateur Roblin, nous avons pratiquement terminé avec ces témoins du Bureau d'assurance du Canada. Nous avons eu une discussion intéressante avec eux. Il y a un profond abîme entre le gouvernement et eux à l'égard des résultats qu'auraient les changements que prévoit apporter aux réserves le Livre blanc.

Le sénateur Roblin: Oui, monsieur le président, j'ai lu leur témoignage devant l'autre comité. Il était très révélateur.

Le président: Je les invite à mettre leur document à la disposition des hauts fonctionnaires du ministère. S'ils ne peuvent les convaincre, comme je viens de le dire, ils devront soumettre leur cas à ceux qui ont prétendu que la réforme fiscale avait pour but d'être équitable. Je remercie de nouveau les témoins d'avoir accepté notre invitation.

Les sénateurs vont se réunir à huis clos à 14 h 30.

Le Comité poursuit sa séance à huis clos.

Le Comité reprend ses travaux à 18 heures.

Le président: Honorables sénateurs, nous poursuivons notre étude sur la réforme fiscale au Canada. Nos témoins ce soir viennent du Comité mixte sur la fiscalité de l'Association du Barreau canadien et de l'Institut canadien des comptables agréés. Comme le savent les honorables sénateurs, il s'agit de ceux-là mêmes qui vivent de l'interprétation de la loi de l'impôt.

Messieurs, nous avons hâte d'entendre votre témoignage. Votre porte-parole pourrait-il commencer par présenter son collègue.

M. Howard Kellough, représentant de l'Association du Barreau canadien, coprésident, Comité mixte sur la fiscalité de l'Association du Barreau canadien et de l'Institut canadien des comptables agréés: Monsieur le président, je suis le président de la Section nationale de l'impôt de l'Association du Barreau canadien. Une de mes fonctions consiste à coprésider le Comité mixte sur la fiscalité de l'Association du Barreau canadien et de l'Institut canadien des comptables agréés. Je fais partie de l'étude Mawhinney & Kellough de Vancouver. C'est moi qui dirigerai l'équipe qui témoignera ce soir.

Mon collègue, Bill Strain, travaille pour le bureau de comptables, Deloitte, Haskins & Sells de Toronto. Il est président de la section qui traite de la fiscalité à l'Institut canadien des comptables agréés et, bien sûr, il est coprésident du Comité mixte.

Si vous le jugez approprié et avec votre permission, ce soir nous aimerions traiter des questions que nous avons exposées dans le mémoire que nous vous avons envoyé il y a plusieurs semaines déjà. J'aimerais commencer par la disposition générale anti-évitement. M. Strain vous parlera ensuite des gains en capital. J'en profiterai pour traiter de certains aspects du Livre blanc qui touchent les courtiers en immeuble, et nous passerons ensuite au secteur de l'agriculture, puis aux dépenses liées à l'utilisation des automobiles; enfin, j'aimerais vous tou-

[Text]

The Chairman: That will be fine. You should take it that we have had an opportunity to read your brief, so you do not have to take us through it line by line. You can highlight your particular concerns having in mind that some of the proposals in your brief produce a revenue loss. I do not recall where you indicated you would pick up the revenue offset.

Mr. Kellough: We have not looked at the economic impact of these recommendations. We have neither the resources nor the skills in our respective professions to deal with that aspect.

Traditionally, we have tried to keep away from matters of policy in our briefs. You might note that the joint committee has been submitting briefs to the Department of Finance and Revenue Canada since the early 1940s. The philosophy of the committee is that matters of policy are for the government. We have a responsibility to comment on the laws, the structure of the laws and the technical and anomalous deficiencies that we find in the laws as drafted.

The white paper is a unique document in the sense that we do not have detailed legislation, obviously, to comment upon. Therefore, we have, as a matter of necessity, gone into the realm of tax policy.

The Chairman: I would like to point out to you that a problem we have, as a committee of the Senate, is that we are very cognizant of the deficit situation and the cost of servicing that deficit. We are also aware of the impact that that is having on a number of things, including the tax system. I would also ask you to remember that it was the stated policy of the white paper that the first tranche was deemed to be revenue neutral.

I wanted to put that before you and underline it because we have to be very cautious of that situation, recognizing as we do that taxes, necessarily, are not equitable or fair.

Mr. Kellough: We appreciate that taxes are an intensely practical matter and, ultimately, that if a government wants to tax anything, of course, it can do so. Of course, we are coming from the perspective of fully recognizing that we must get the deficit down in order to assist the economy as a whole.

I am sure that as we go through our comments on these various areas, to the extent that you believe our comments would leave a shortfall, or, perhaps, even increase the deficit, perhaps you would call us to order on that and we will try our best to explain why we think our recommendations may or may not increase the budgeted deficit.

The Chairman: Fine.

Mr. Kellough: Perhaps I should start with the general anti-avoidance rule. The committee is unanimous in its view that abuse of tax avoidance must be curtailed.

When we appeared before the House committee, I was given a few minutes to go through a dialogue on our representations on the general anti-avoidance rule and after I was finished,

[Traduction]

cher un mot de ce que nous pensons de la simplification des obligations fiscales.

Le président: Ce sera parfait. Considérez toutefois que nous avons déjà lu votre mémoire; il ne sera donc pas nécessaire de le lire intégralement. Exposez-nous vos principales préoccupations en tenant compte toutefois du fait que certaines des propositions contenues dans votre mémoire occasionnent des pertes de recettes. Je ne me rappelle pas avoir lu quelque part comment vous envisagez compenser ces pertes.

M. Kellough: Je n'ai pas examiné l'incidence économique de ces recommandations. Nous n'avons ni les ressources ni les compétences dans nos professions respectives pour nous attarder à cet aspect.

Nous avons toujours essayé de ne pas entrer dans des questions de politique dans nos mémoires. Vous avez pu constater que le Comité mixte envoie des mémoires au ministère des Finances et à Revenu Canada depuis le début des années 40. Le Comité estime en effet que c'est au gouvernement qu'il incombe de régler les questions de politique. Notre responsabilité à nous est de commenter les lois, leur structure, les lacunes techniques et les anomalies de leur libellé.

Le Livre blanc est un document sans précédent, en ce sens qu'il n'est accompagné d'aucun texte législatif sur lequel fonder nos observations. Par conséquent, nous avons dû, par la force des choses, aborder l'aspect de politique fiscale.

Le président: J'aimerais vous signaler qu'à titre de comité sénatorial, nous sommes déjà très bien prévenus de la situation que crée le déficit et de ce qu'il en coûte pour éponger ce dernier. Nous sommes aussi conscients de son incidence sur bien des choses, notamment sur le régime fiscal. Je vous prierais aussi de ne pas oublier qu'il était bien précisé dans le Livre blanc que la première étape de la réforme ne devait rien changer aux rentrées fiscales.

Je tenais à ce que vous en soyez bien conscients, parce que nous devons prendre garde où nous mettons les pieds, étant donné que les impôts, comme nous le savons tous, sont inévitablement inéquitables ou injustes d'une certaine manière.

M. Kellough: Nous comprenons que les impôts ont un aspect extrêmement pratique et qu'en fin de compte, tout gouvernement qui veut imposer une taxe quelconque, a bien sûr tout le loisir de le faire. Naturellement, si nous sommes ici, c'est parce que nous reconnaissons pleinement que ce déficit doit baisser pour stimuler l'économie dans son ensemble.

À mesure que nous passerons en revue ces divers domaines, si vous croyez que nos recommandations pourraient entraîner un manque à gagner ou même une augmentation du déficit, n'hésitez pas à nous rappeler à l'ordre et nous essaierons de notre mieux d'expliquer pourquoi et dans quelle mesure nos recommandations peuvent ou non augmenter le déficit prévu.

Le président: C'est parfait.

M. Kellough: J'aimerais traiter d'abord de la règle générale anti-évitement. Le comité est unanime à croire qu'il faut mettre fin aux abus des évitements fiscaux.

Lorsque nous avons comparu devant le comité de la Chambre, je n'ai eu que quelques minutes pour exposer nos vues concernant la règle générale anti-évitement, après quoi, M. Cas-

[Text]

Mr. Cassidy, a the member of the committee, turned to me and said, "How can you say those things? How can your group advocate tax avoidance?" That, of course, is not what we are doing at all. We are very much against the abuse of tax avoidance.

What we are looking at is the proper means of dealing with abuse of tax avoidance without so unsettling the entire system that even the most routine kind of transactions, which everyone expects to be able to carry out with a high degree of certainty, will not also be affected by this general anti-avoidance rule.

The Chairman: I do not think you will find this committee saying that you are supporting tax avoidance. As a matter of fact, it was just brought to our attention that the department will be requiring \$65 an hour for a tax ruling from now on.

Mr. Kellough: Yes, that is right, and our view is that if the general anti-avoidance rule becomes law, the rulings branch will be a much busier branch than it is today.

The Chairman: It will be a revenue maker.

Mr. William Strain, CICA Representative, Co-Chairman, Joint Committee on Taxation of Canadian Bar Association and Canadian Institute of Chartered Accountants: It may solve the deficit problem, Mr. Chairman.

Mr. Kellough: If there is any deficiency in the present ability of the government to defeat artificial transactions—and the government has stated that what it is after are artificial transactions, it is the view of our joint committee that that deficiency is not in the law; in our view it is in the unwillingness or the inability of the Department of National Revenue and the Department of Justice to use the tools currently available to enforce the law. Our committee is of the view that the Income Tax Act itself, in many ways, induces or promotes artificial transactions. There are several types of transactions that can only be carried out with the condonation of the Government of Canada. In their view, certain transactions have an overall benefit, regardless of the artificiality. But in other instances the degree of artificiality is unacceptable and those are the transactions that they have tried to strike down. In my opinion, they have done so very effectively over the last number of years with specific legislation, homing in on those transactions that the government finds objectionable.

In making the statement that the government has sufficient tools at its disposal to deal with abusive tax avoidance, one must go back and look historically at those kinds of transactions that the government has been successful in defeating without the kind of broad-based general anti-avoidance rule that is suggested in the white paper. The government has a long history of success in this area, having successfully attacked dividend stripping transactions, the "top hat" pension plans in the 1960s, limited partnerships, certain types of trusts, contingent and non-recourse, debt-transfer pricing and artificial surplus distributions. When you look at the jurisprudence in the area, the courts have not felt compelled, in any cases, to condone artificial tax avoidance. I think recent jurisprudence

[Traduction]

sidy, un membre du comité, s'est tourné vers moi et m'a demandé comment je pouvais affirmer de telles choses, comment notre groupe pouvait prôner l'évitement fiscal. Ce n'était absolument pas ce que j'avais dit. Nous sommes au contraire fortement opposés aux abus dans ce domaine.

Nous cherchons en fait des moyens de supprimer ce genre d'abus, sans perturber tout le système, afin que même les transactions les plus routinières, pour lesquelles on est en droit d'exiger une certaine certitude, ne soient pas touchées par cette règle générale anti-évitement.

Le président: N'ayez crainte, nous ne vous dirons pas ici que vous êtes en faveur de l'évitement fiscal. En fait, nous venons d'apprendre que le ministère exigera désormais 65 \$ l'heure pour toute décision d'ordre fiscal.

M. Kellough: Oui, c'est juste, et nous avons l'impression que si cette règle anti-évitement est adoptée, la direction qui s'occupe de prendre de telles décisions n'aura jamais été autant occupée.

Le président: Elle ne manquera pas de faire beaucoup de recettes.

M. William Strain, représentant de l'Institut canadien des comptables agréés, coprésident, Comité mixte sur la fiscalité de l'Association du Barreau canadien et de l'Institut canadien des comptables agréés: Ce pourrait être la solution au déficit, monsieur le président.

M. Kellough: Notre comité mixte est d'avis que si le gouvernement n'est pas vraiment apte à l'heure actuelle à lutter contre les transactions factices—et c'est bien ce que le gouvernement a promis—ce n'est pas parce que la loi est déficiente; nous rejetons plutôt le blâme sur le ministère du Revenu national et le ministère de la Justice qui, par manque de volonté politique ou par faiblesse, ne se servent pas des outils qui sont à leur disposition pour appliquer la loi. Notre comité estime que c'est la Loi de l'impôt sur le revenu qui, à bien des égards, entraîne ou encourage les transactions factices. Il y a plusieurs types de transactions qui ne peuvent être effectuées qu'avec la bénédiction du gouvernement du Canada. Certaines transactions seraient dans l'ensemble bénéfiques, peu importe leur caractère factice. D'autres, par contre, sont à tel point factices, qu'elles sont inacceptables et ce sont celles-là que le gouvernement veut abolir. À mon avis, le gouvernement est plutôt bien parvenu ces dernières années à les repousser par des lois efficaces en sabrant dans les transactions qu'il trouve contestables.

Quand nous disons que le gouvernement a suffisamment d'outils à sa disposition pour traiter des abus d'évitement fiscal, nous songeons à tous les types de transactions que le gouvernement a réussi à faire cesser sans imposer de règle générale anti-évitement aussi englobante que celle proposée dans le Livre blanc. Le gouvernement est passé maître dans cet art, après s'être attaqué avec succès au dépouillement de dividendes, aux régimes de pensions des mieux nantis dans les années 60, aux sociétés en commende, à certains types de fiducie, au prix de cession des dettes conditionnelles et non recouvrables, et à la répartition factice des surplus. Si l'on consulte la jurisprudence, on constate que les tribunaux n'ont jamais eu tendance à nier l'existence de manœuvres factices d'évitement fis-

[Text]

shows that the courts have really stretched a long way to deal with what they regard as artificial tax avoidance by, for example, having a very broad interpretation of the word "artificial". That word has been given the interpretation that it is something less than a sham. In a recent decision of the Federal Court of Appeal, it was stated that you can have an artificial transaction, even though there may be a *bona fide* business purpose connected with a particular transaction. Therefore it is our view that the established jurisprudence is sufficient to strike down the types of transactions that the government finds objectionable.

One might ask oneself, "Why does the government need this kind of broad, sweeping, general anti-avoidance provision? What are they really after?" In the evidence given before the Commons committee, the representatives of the Department of Finance were Messrs. Dodge and Short. Mr. Short indicated that in his view they were after two specific types of transaction: first, a transaction known as a capital dividend account strip, and, second, a kind of transaction called a commodity straddle. The capital dividend account strip type of transaction has been the subject of very recent specific legislation to outlaw it; the commodity straddles are a kind of transaction that has been going on in Canada for a long time. They have been under review by the Department of Justice and Revenue Canada for many years without cases having been taken to court. It is our view that if these kinds of cases were challenged through the courts under the existing law the government would be successful in striking them down.

Having said that, we do recognize that the existing general anti-avoidance rule does have certain deficiencies. You are probably aware that under section 245(1) of the Income Tax Act there is what is regarded as an overall general anti-avoidance rule. However, that rule only tries to deal with transactions that result in an artificial or undue reduction of income. It does not deal with the reduction of tax payable or of taxable income, and it does not deal with the revenue side of the transaction. Therefore, it is the view of the joint committee that the rule does need buttressing.

The Chairman: When you use that word, do you mean "redrafting"?

Mr. Kellough: Yes, it needs to be redrafted to cover not only deductions from income but also deductions from tax payable, from taxable income, and to deal also with the revenue side of the equation. Therefore, if the transaction is artificial or undue as it affects the revenue or the deduction side, then the government, we believe, should have a general anti-avoidance provision in order to deal with those types of transactions.

However, it is the view of the committee that we do not need to go any further than that. There is jurisprudence in this country dealing with the definition of the words "artificial" and "undue" and dealing generally with the concept of form over substance. In fact, in some of the recent cases, such as the *Phyllis Bronfman Trust Case*, it has been commented that what one must now look to in determining whether a transaction is artificial is whether it has commercial substance, rather than looking at the strict legal effect of it. In other words, the

[Traduction]

cal. La jurisprudence récente nous illustre que les tribunaux ont vraiment fait preuve de libéralité en donnant une interprétation très large au mot «factice». Selon cette interprétation il n'y avait pas lieu de parler de trompe-l'œil. Lors d'une récente décision de la Cour fédérale d'appel, il a été décrété qu'il peut y avoir une transaction factice, même lorsqu'elle poursuit des fins commerciales de bonne foi. Nous sommes donc d'avis que notre jurisprudence peut fort bien être invoquée pour supprimer les transactions que le gouvernement trouve contestables.

Mais on pourrait se demander pourquoi le gouvernement a besoin d'une disposition générale anti-évitement aussi large. Quelle est sa véritable intention? Dans leur témoignage devant le Comité de la Chambre, les représentants du ministère des Finances étaient MM. Dodge et Short. M. Short a dit qu'à son avis, le gouvernement pourchassait en fait deux types de transaction: premièrement, une transaction connue sous le nom de dépouillement du compte de dividendes en capital et un autre type de transaction, appelée opération mixte dans les marchés à terme. Le premier type de transaction a été interdit par une récente loi; le second existe depuis longtemps au Canada. Le ministère de la Justice et Revenu Canada sont sur cette piste depuis de nombreuses années, mais aucun cas n'a encore été soumis aux tribunaux. Nous estimons que si le gouvernement décidait de le faire, en s'appuyant sur la loi actuelle, il obtiendrait gain de cause.

Cela dit, nous reconnaissons que les règles actuelles anti-évitement présentent certaines lacunes. Vous savez probablement que le paragraphe 245(1) de la Loi de l'impôt sur le revenu est interprétée par plusieurs comme une disposition générale anti-évitement. Toutefois, cette règle ne vise que les transactions qui occasionnent une réduction factice ou indue de revenus. Elle ne traite pas de la réduction de l'impôt payable ni de la réduction du revenu imposable, ni des revenus qui découlent de la transaction. Par conséquent, le Comité mixte estime que cette règle devrait être renforcée.

Le président: Voulez-vous dire «reformulée»?

M. Kellough: Oui, il faut la reformuler pour englober non seulement les déductions qui réduisent le revenu mais aussi celles qui réduisent l'impôt à payer ou le revenu imposable et aussi pour traiter des revenus qui découlent de la transaction. Le gouvernement devrait donc mettre en place une disposition générale anti-évitement pour tenir à bout des transactions factices ou indues, vu leur incidence sur le revenu ou les déductions.

Toutefois, le Comité est d'avis qu'il ne conviendrait pas d'aller plus loin. La jurisprudence canadienne a défini les termes «factice» et «indû» et a traité en général des concepts de forme et de fonds. En fait, dans certaines causes récentes, telles l'affaire *Phyllis Bronfman Trust*, le juge a déclaré qu'il fallait désormais établir s'il s'agit de déterminer si une transaction est factice ou non, si elle est effectuée à des fins commerciales, et non en examiner les strictes conséquences juridiques. Autrement dit, la documentation peut être en

[Text]

documentation may be in order; the i's may be dotted and the t's crossed, but nonetheless, if it does not accord with commercial reality, in our view the courts are willing to look very hard at transactions and to strike them down.

Therefore, we think the proper test for combatting artificial tax avoidance in this country is to deal with it with a notion of the words "artificial" and "undue," which are words known already in our jurisprudence. They have been defined by the courts and they at least give some certainty to the tax-paying public as to what the tests will be in determining whether a transaction will be on-side or struck down.

We have some other recommendations for change in addition to a redrafting of 245(1). We believe that the Department of National Revenue could do a much better job in forewarning the public as to the kinds of transactions they find objectionable. We think Revenue Canada should have a form of "early warning system" whereby, when they saw objectionable practices going on in the public domain, they would bring those to the attention of the public in general and indicate that they intend to take a very hard look at the those transactions and, if they found them objectionable, take whatever recourse they felt necessary.

The Chairman: How would they do that?

Mr. Kellough: Mr. Chairman, let me give you an example. There was a case approximately three or four years ago where a prominent brokerage house put together a deal based upon Canadians investing funds through a series of Cayman Islands trusts. Through the technicalities of our Income Tax Act, all of those moneys earned offshore could be returned to the Canadian investor, not as a capital gain but as a tax-free return of capital. The then director of tax avoidance—and he may still be—Jack Calderwood, simply came out with an announcement to the public, and questioned whether or not this transaction was on account of capital or on account of income and that the department intended to take a hard look at it. Thereafter, the entire transaction was stopped; the offering was pulled and that was the end of it.

In my view, the government should not be meddling with normal types of commercial transactions and should not be seen to be putting its feet into situations where it should not be, because they can face civil suits in the event that they are upsetting or otherwise frustrating normal commercial transactions. I think the government should take a hard look at some of the deals it gets wind of through the rulings branch. The government should make known to the public that it will take a hard look at these cases.

The Chairman: What you are really suggesting is that, even if I can put together something that meets every criterion of the law, if it has an effect that was not contemplated, I should be warned. If I do not accept the warning, the government should introduce something and give it retroactive effect. Is that what you, as a lawyer, are suggesting?

Mr. Kellough: No, we are not advocating retroactive or even retrospective legislation. But if the government is bent on defeating abusive or artificial tax avoidance, then when it gets

[Traduction]

ordre, la forme peut être impeccable, mais néanmoins, si la transaction ne concorde pas avec une réalité commerciale, il faudrait que les tribunaux consentent à se montrer très sévères et à en interdire carrément la pratique.

Nous estimons donc que pour combattre l'évitement fiscal résultant d'opérations factices, il faudrait s'en référer à la motion qui recouvre les termes «factice» et «indû» dans notre jurisprudence. Ces mots ayant déjà été définis par les tribunaux, les contribuables pourraient avoir au moins une certaine certitude quant au jugement favorable ou non que rendraient les tribunaux à leur sujet.

En plus de la reformulation du paragraphe 245(1), nous aurions d'autres recommandations à formuler. Nous estimons que le ministère du Revenu national obtiendrait de bien meilleurs résultats s'il informait le public des genres de transactions qu'il juge contestables. Il devrait disposer d'un genre de «système d'alerte avancée» qui lui permettrait, s'il constate que des pratiques contestables ont cours, de le signaler au public en général et d'indiquer qu'il jugera très sévèrement ces transactions et, que s'il les rejette, il prendra tous les recours qu'il jugera nécessaires dans les circonstances. Ceci dit . . .

Le président: Comment s'y prendrait-il?

M. Kellough: Monsieur le président, permettez-moi de vous donner un exemple. Il y a environ trois ou quatre ans, une éminente maison de courtage avait imaginé une formule au moyen de laquelle elle invitait les Canadiens à investir des fonds dans une série de fiducies des Îles Cayman. En raison de la particularité de notre loi de l'impôt sur le revenu, toutes ces sommes gagnées à l'étranger pouvaient être retournées à l'investisseur canadien, non pas comme gains en capital mais, comme revenus de placement exempts d'impôt. Celui qui dirigeait à l'époque le Service de l'évitement fiscal—et c'est peut-être encore le même—Jack Calderwood, avait simplement annoncé publiquement qu'il établirait si cette transaction donnait lieu à des gains en capital ou à des revenus que le ministère étudierait l'affaire à fond. Ce genre de transaction par la suite disparu; les offres ont été retirées, ce qui mis fin à la chose.

À mon avis, le gouvernement ne devrait pas s'ingérer dans les transactions commerciales normales et il devrait éviter de s'occuper de situations où il risquerait des poursuites civiles pour avoir chambardé ou fait échouer des transactions commerciales tout à fait normales. Je crois que le gouvernement devrait examiner à fond quelques-unes des transactions dont il entend parler par la direction des décisions. Le gouvernement devrait faire savoir au grand public qu'il examinera de près ces cas.

Le président: Ce que vous proposez vraiment c'est que, même si je puis organiser une transaction qui répond à tous les critères de la loi et qu'elle comporte un effet non prévu, on devrait m'avertir. Si je ne tiens pas compte de cet avertissement, le gouvernement devrait prendre des mesures et les appliquer rétroactivement. Est-ce ce que vous proposez, en tant qu'avocat?

M. Kellough: Non, nous ne préconisons pas de loi ayant un effet rétroactif. Mais si le gouvernement est déterminé à mettre fin aux pratiques abusives ou factices d'évitement fiscal,

[Text]

wind of abusive or artificial transactions, it should make its position known to the general public. The government's sense of tax morality is not always apparent, and I think that the taxpaying public deserves to know the direction in which the government is heading so that people can judge themselves accordingly. That is not to say that the transaction is suddenly going to be dropped. The taxpayer always has the option to go ahead with it and, if he is challenged, then he will have to see the matter through the courts.

The Chairman: Unfortunately, I can give you numerous examples that have taken place in the last couple of years which indicate that, if you do proceed, the government will apply something retroactively.

Mr. Kellough: I know of no such situation where that has occurred, Mr. Chairman.

The Chairman: Take the last Union Carbide trust, for example.

Mr. Kellough: That was a case the government found very objectionable. I gather that that offering was pulled before the legislation came out.

The Chairman: It was pulled, I suggest, under the threat that if it were not pulled, retrospective application would be made. There was another case in Vancouver.

Mr. Kellough: The Sky Train deal was another one. In the legislation that came out, it is true, there was virtually no grandfathering. But in the legislation, for the most part, extensive grandfathering provisions apply. Our joint committee has taken issue with the government on many occasions over this. I think that the grandfathering is inadequate, that such clauses do not cover the kinds of transactions that were in the works, and that those transactions should be allowed to proceed.

The Chairman: I have just given you two examples where that does not apply, and there seems to be a penchant for that at present. Are you saying that is not so in your experience?

Mr. Kellough: I am saying that government, for the most part, recognizes that transactions in the works should be grandfathered. I can say that our joint committee makes a further recommendation. We see some legislation coming out which, in effect, condones and endorses what the government regards as artificial tax avoidance. We are not advocating retroactive legislation to deal with matters that are already in the work. However, we do not believe that, either through legislation or through administrative practice, transactions that have occurred or might otherwise be grandfathered should somehow be condoned by the government and be allowed to go through free and clear of any attack. We think the government should be taking this position: "All right, we have now introduced specific legislation that deals with the future. However, with respect to the past, because we regard these transactions as being artificial, we will use the law as it stood at the time the changes were introduced to go after those transactions."

[Traduction]

lorsqu'il a vent de transactions abusives ou factices, il devrait faire connaître sa position au grand public. En matière de fiscalité, la moralité du gouvernement n'est pas toujours apparente et je crois que les contribuables méritent de connaître l'orientation du gouvernement pour être en mesure de juger en conséquence. Cela ne veut pas dire qu'on laissera soudainement tomber la transaction. Le contribuable peut toujours décider de continuer et, si on la conteste, il devra s'en remettre à la décision des tribunaux.

Le président: Malheureusement, je peux vous donner de nombreux exemples qui se sont produits au cours des deux dernières années et qui indiquent que, si vous allez de l'avant, le gouvernement appliquera la loi rétroactivement.

M. Kellough: Je ne connais aucun cas où cela s'est produit, monsieur le président.

Le président: Prenez l'exemple de la dernière fiducie Union Carbide.

M. Kellough: C'est une affaire que le gouvernement a jugé très condamnable. Je crois comprendre que cette transaction a été retirée avant que la mesure législative ne soit déposée.

Le président: Elle a été retirée, à mon avis, sous la menace que si elle ne l'était pas, on appliquerait rétroactivement la loi. Il y a eu un autre cas à Vancouver.

M. Kellough: La transaction du Sky Train en était une autre. Dans le texte législatif qui a été adopté, c'est vrai, il n'y avait pour ainsi dire aucune disposition de droits acquis. Mais dans presque toute la loi, de nombreuses dispositions de droits acquis s'appliquent. Notre comité mixte a soumis cette question au gouvernement à de nombreuses occasions. Je crois que les dispositions de droits acquis sont inadéquates, qu'elles ne s'appliquent pas aux transactions qui étaient en marche et que celles-ci devraient être autorisées.

Le président: Je viens tout juste de vous donner deux exemples où cela ne s'applique pas et il semble y avoir une tendance en ce sens à l'heure actuelle. Dites-vous qu'il n'en est pas ainsi pour vous?

M. Kellough: Je dis que le gouvernement, en général, reconnaît que les transactions en cours devraient être assujetties à une disposition des droits acquis. Je peux dire que notre comité mixte a fait une autre recommandation. Nous voyons une mesure législative qui, en fait, ferme les yeux sur ce que le gouvernement considère comme un mécanisme factice d'évitement fiscal. Nous ne préconisons pas qu'une loi ait un effet rétroactif sur des transactions qui sont déjà en marche. Toutefois, nous ne croyons pas, que ce soit au moyen d'une mesure législative ou d'une pratique administrative, que les transactions qui ont eu lieu ou pour lesquelles on pourrait faire valoir des droits acquis, devraient d'une façon ou d'une autre être appuyées par le gouvernement et ne faire l'objet d'aucune critique. Nous estimons que le gouvernement devrait adopter la position suivante: «D'accord, nous avons introduit une mesure législative précise qui s'appliquera à l'avenir. Toutefois, en ce qui concerne les transactions passées, étant donné que nous les considérons comme étant factices, nous recourrons dans leurs cas à la loi qui était en vigueur au moment où les changements ont été apportés.»

[Text]

The Chairman: If the government can succeed in such actions, it would not have needed the amendment.

Mr. Kellough: That is the thinking, but sometimes legislation is enacted by governments for greater certainty. It is our view that this general anti-avoidance provision, by itself, would not have been successful in striking down any of the specific types of so-called artificial transactions that have been set aside by specific legislation over the last two and a half years. We believe that this specific legislation in most cases is necessary. But you must understand where the joint committee is coming from. Its position is that first of all, the government does not need anything more than what it already has to combat artificial tax avoidance. We think that the law is already there to cover the kind of transactions that have been worrisome to the government over the last couple of years. The jurisprudence is on the government's side. The government has a good deal of ammunition with which to go after tax avoidance. One of our concerns is that the government is not being aggressive enough in going after artificial tax avoiders. If it really had the courage of its convictions, the joint committee's view is that the government would be taking a more strenuous judicial approach rather than a legislative approach to deal with this tax avoidance.

Senator Simard: You made this point to the Department of Finance. What was its reaction?

Mr. Kellough: The Department of Finance really did not have much to say, although the Department of Justice and Revenue Canada have told us that in their view, the law is not on their side in dealing with these transactions. They have had to deal with specific legislation. They do not want to take on any fliers in cases they do not think they can win. They do not want to push the taxpayer into court unless there is a high probability of success. In some of these areas, however, the law is always open to interpretation. Some pioneering has to be done.

The Chairman: You have to recognize, witness, that the minister is getting advice from the Department of Justice. You may disagree with the view of the Department of Justice, as other people have done on other occasions, but after all, the minister is advised by the law officers of the Crown. They are telling him that the existing law is not sufficient and that he needs, for the reasons you have given, other legislation. If that is his view, it is not very useful to argue that the Department of Justice is wrong and that Mr. Wilson should listen to you.

Mr. Kellough: Mr. Chairman, back in the sixties when some of the landmark tax avoidance cases were taken to court in this country, the Department of Justice farmed those cases out to private practitioners. It did not use its own people at that time. There happened to be a fighter within the Department of Justice who handled tax litigation. His name was George Ainsley, and, through a combination of Mr. Ainsley and outside counsel, the government enjoyed some of its most significant wins in terms of combating abuse tax avoidance schemes.

[Traduction]

Le président: Si le gouvernement peut obtenir gain de cause dans de telles poursuites, il n'aurait pas eu besoin de la modification.

M. Kellough: C'est comme cela que nous voyons les choses, mais il arrive qu'une loi est promulguée par les gouvernements pour une plus grande certitude. Nous estimons que cette disposition générale anti-évitement, en soi, n'aurait pas permis d'éliminer aucun des types précis de ce qu'on appelle les transactions factices qui ont été interdites par une mesure législative précise au cours des deux dernières années et demie. Nous croyons qu'une telle mesure législative s'impose dans la plupart des cas. Mais vous devez comprendre le point de vue du comité mixte. Sa position, c'est que premièrement, le gouvernement n'a besoin de rien d'autre pour lutter contre l'évitement factice de l'impôt. Nous croyons que la loi actuelle englobe le genre de transactions qui sont une source d'inquiétude pour le gouvernement depuis les dernières années. La jurisprudence est du côté du gouvernement. Celui-ci ne manque pas de munitions pour combattre l'évitement fiscal. À notre avis, le gouvernement n'est pas assez agressif à l'égard des fraudeurs. Si celui-ci avait vraiment le courage de ses convictions, le comité mixte estime qu'il devrait recourir à des mesures judiciaires plus contraignantes plutôt qu'à une mesure législative pour combattre l'évitement fiscal.

Le sénateur Simard: Vous avez signalé ce point au ministère des Finances. Comment a-t-il réagi?

M. Kellough: Le ministère des Finances n'avait pas grand chose à dire, même si le ministère de la Justice et Revenu Canada nous avaient dit qu'à leur avis, la loi n'est pas de leur côté en ce qui concerne ces transactions. Ils ont eu affaire à des lois précises. Ils ne veulent pas risquer le tout pour le tout à moins d'être sûrs de gagner. Ils ne veulent pas amener le contribuable en cour à moins d'avoir de grandes chances de remporter la partie. Dans certains de ces domaines, toutefois, la loi prête toujours à l'interprétation. Il faut la mettre à l'épreuve.

Le président: Vous devez reconnaître, monsieur, que le ministre est conseillé par le ministère de la Justice. On peut ne pas souscrire à l'avis du ministère de la Justice, comme d'autres l'ont fait à certaines occasions, mais après tout, le ministre est conseillé par les avocats de la Couronne. Ils lui disent que la loi actuelle ne suffit pas et qu'il a besoin, pour les raisons que vous avez données, d'une autre mesure législative. Si c'est son opinion, il n'est pas très utile de soutenir que le ministère de la Justice a tort et que M. Wilson devrait vous écouter.

M. Kellough: Monsieur le président, si l'on remonte aux années 60, alors que certains des cas d'évitement fiscaux importants ont été soumis aux tribunaux dans ce pays, le ministère de la Justice a confié ces cas à des cabinets privés. Il n'a pas alors utilisé ses propres avocats. Il s'est trouvé un combattant au ministère de la Justice qui s'est occupé des litiges fiscaux. Son nom était George Ainsley et, grâce à M. Ainsley et à un avocat de l'extérieur, le gouvernement a obtenu quelques-unes de ses plus grandes victoires et dans son combat contre l'évitement fiscal.

[Text]

We are simply making recommendations. These are our views, and that is all they are. Obviously, we deal in the tax area day in and day out. It is the consensus of our committee that the government has sufficient ammunition at its disposal to deal effectively with abusive tax avoidance.

The Chairman: We have your point.

Senator Riel: At the same time, Mr. Chairman, if the civil service is free to try fliers or all kinds of cases just to satisfy itself that it has tried everything to stop tax avoidance, at one point the process could become harassment. The use of the law in vain is a little too much.

The Chairman: I think some of us recognize that, senator. Another phrase we used to use was "prostitution of the courts".

Mr. Kellough: As a member of the Canadian Bar, Mr. Chairman, I am hardly recommending the abuse of the courts by instigating futile litigation. We all know that the taxpaying citizens of this country pay for the judicial process. As an officer of the court, the last thing I want to see is the abuse of the court. I am not talking about that. I am talking about situations the government has indicated are artificial and abusive in nature because they contravene in a dramatic way the object and spirit of our tax legislation.

If you are again at all concerned about the deficit and if you are concerned about artificial tax avoidance, at some point along the way you have to make up your mind which direction you are going to take. Legislation, in and of itself, does not cure the problem. You have to have a diligent administration after the legislation has been passed into law in order to deal effectively with tax avoidance.

Mr. Strain: It was very interesting to me to read of Mr. Perry Anglin's testimony before the House committee on the subject of the general anti-avoidance rule. He effectively suggested that, even with the proposed rule as set out in the white paper, the administration, Revenue Canada, would not be in any better position than it is at the moment in terms of the introduction of phrases and concepts.

The Chairman: Perhaps I could assist you. We have heard a great deal of evidence and have heard a great number of submissions with regard to the anti-avoidance rule. Some of us have been struggling with it to know what it means and how it can be applied. We have come to the conclusion, generally speaking, that it is not a rule that we can support, as drafted.

On the other hand, I was hoping, when you were going to come forward, that you were going to give us a precise and clear-cut definition so that all of us would be able to understand it and not leave us open to saying that there are a lot of holes here but they have to be filled in by more litigation and more action. As someone who has had to pay lawyers—and I received fees in my early years—I say maybe that is a good thing.

The minister faced with the problem has come up with a draft that has all kinds of problems. You have outlined some of

[Traduction]

Nous faisons simplement des recommandations. Il s'agit de nos points de vue, un point c'est tout. De toute évidence, nous avons affaire au domaine fiscal tous les jours. Notre comité s'entend pour dire que le gouvernement a suffisamment de munitions à sa disposition pour régler le problème de l'évitement fiscal.

Le président: Nous avons compris ce que vous vouliez dire.

Le sénateur Riel: En même temps, monsieur le président, si la Fonction publique est libre de risquer le tout pour le tout et de s'occuper de toutes sortes de cas simplement pour dire qu'elle a essayé de mettre fin à l'évitement fiscal, le processus pourrait devenir à un certain moment du harcèlement. Le recours inutile à la loi dépasse un peu les bornes.

Le président: Je crois que certains d'entre nous le reconnaissent, sénateur. Une autre expression que nous avions l'habitude d'utiliser était «la prostitution des tribunaux».

M. Kellough: En tant que membre du Barreau canadien, monsieur le président, je ne recommande guère le recours abusif aux tribunaux en se lançant dans des litiges futiles. Nous savons tous que les contribuables de ce pays paient pour le processus judiciaire. En tant qu'avocat, l'abus des tribunaux est bien la dernière chose que je veux voir. Je parle des opérations que le gouvernement a jugé factices et abusives parce qu'elles contreviennent de façon flagrante à l'objet et à l'esprit de notre loi de l'impôt.

Si une fois de plus le déficit et l'évitement fiscal factice vous inquiètent, un tant soit peu, à un certain moment il vous faudra décider de la direction que vous prendrez. La loi en soi ne règle pas le problème. Il faut administrer diligemment la loi après son adoption pour régler efficacement l'évitement fiscal.

M. Strain: J'ai été très intéressé par le témoignage de M. Perry Anglin devant le Comité de la Chambre concernant la disposition générale anti-évitement. Il a en fait laissé entendre que même avec la règle proposée dans le Livre blanc, Revenu Canada ne serait pas en meilleure position qu'à l'heure actuelle pour introduire des expressions et des concepts.

Le président: Je pourrais peut-être vous aider. Nous avons entendu beaucoup de témoignages et beaucoup de comptes rendus sur la disposition générale anti-évitement. Certains d'entre nous se demandent à l'heure actuelle ce qu'elle signifie et quel est son mode d'application. Il nous faut en venir à la conclusion, en général, que nous ne pouvons y souscrire dans sa forme actuelle.

D'autre part, j'espérais que vous nous en donneriez lors de votre comparution, une définition claire et précise pour que nous puissions tous la comprendre et dire qu'elle comporte beaucoup de lacunes qui doivent être comblées par d'autres litiges et de nouvelles mesures. En tant qu'individu qui a dû payer des avocats et a touché des honoraires dans ses jeunes années, c'est peut-être une bonne chose.

Le ministre qui devait résoudre le problème a proposé une disposition qui pose de nombreux problèmes. Vous en avez

[Text]

them, such as the business purpose situation. However, as I recollect it, you have not dealt with that business purpose situation, because that situation has a history in other jurisdictions in the two stages.

Mr. Kellough: It has. We have touched on that. We do not believe the business purpose test—at least not a legislative business purpose test—is necessary in Canada. We must keep in mind that the business purpose test was developed in the United States. It goes back over 50 years. It is not a legislative test; it is a judicial test that was developed in a leading case, *Helvering v. Gregory*, in the mid 1930s in the United States. So the United States has had a long time to deal with this notion of a business purpose test as developed by the courts.

Similarly, it has only been recent jurisprudence which has given the United Kingdom a form of business purpose test. The circumstances under which those tests developed in those two countries, it is submitted through the committee, are far different from the situation we have in Canada.

The Chairman: Would that jurisprudence be admissible in the interpretation here?

Mr. Kellough: The courts would give some weight to it in the absence of any applicable law being available in Canada, but the courts need not give it any precedent value.

Our country is filled with many creative people, and you are going to find many deals that will be able to circumvent any definition that you are able to come up with. Even though we are not able to come up with a clear-cut definition of what should be stopped, it is our view that judge-made law is much better than government-made law in this area, because it is very difficult to legislate a principle such as a business purpose test. Instead, there should be a flexibility given to the courts to deal with that principle if it is to be developed. Part of our brief is a submission that we do have a business purpose test in this country. It is an emerging test, but it is there and it is available for the government to use. In our view, that test is better developed through the courts than through the government.

The Chairman: If the existing proposal in the white paper is not definitive enough and drives one to try to get a tax ruling in advance before buying a lawn mower—and I think, without exception, everyone has raised concerns about the way it is, do you think that the government could put out a more definitive legislative test and then ask for comments?

Mr. Kellough: Mr. Chairman, I have some idea of the amount of time they have spent drafting the white paper proposal—hundreds of hours.

The Chairman: On the avoidance?

Mr. Kellough: Yes. That is what they have come up with.

The Chairman: They seem to have come up with a mouse.

Mr. Kellough: I think they have come up with a pretty good elephant gun. In our view, the provision is so pervasive that it

[Traduction]

relevé quelques-uns comme le critère d'objectif commercial. Toutefois, si je me rappelle bien, vous n'avez pas parlé du critère d'objet commercial étant donné que celui-ci a une histoire dans un autre domaine de compétence, aux deux étapes.

M. Kellough: En effet. Nous en avons parlé. Nous ne croyons pas que le critère d'objet commercial—du moins un critère d'objet commercial prévu dans la loi—soit nécessaire au Canada. Nous devons nous rappeler que celui-ci a été créé aux États-Unis. Il remonte à plus de cinquante ans. Ce n'est pas un critère législatif, mais un critère judiciaire qui a été créé dans une affaire importante, *Helvering c. Gregory* au milieu des années 30 aux États-Unis. Ainsi les États-Unis ont eu beaucoup de temps pour démêler cette notion de critère d'objectif commercial créé par les tribunaux.

De même, ce n'est que très récemment que la jurisprudence a donné au Royaume-Uni un certain critère d'objet commercial. Les circonstances qui ont donné naissance à ces deux critères dans ces deux pays, d'après notre comité, sont très différentes de la situation au Canada.

Le président: Cette jurisprudence serait-elle admissible en matière d'interprétation ici?

M. Kellough: Les tribunaux y accorderaient un certain poids en l'absence de toute loi applicable au Canada, mais ils n'ont pas besoin de lui accorder quelque valeur de précédent.

Les esprits inventifs ne manquent pas dans notre pays et vous trouverez de nombreuses transactions qui contourneront n'importe quelle définition que vous pourrez établir. Même si nous ne sommes pas en mesure de définir précisément ce à quoi on devrait mettre fin, nous estimons que la jurisprudence est préférable à une loi gouvernementale dans ce domaine étant donné la difficulté à légiférer dans le cas d'un principe comme celui du critère d'objet commercial. À la place, les tribunaux devraient disposer d'une certaine souplesse à l'égard de ce principe s'il doit être créé. Nous mentionnons dans notre mémoire qu'il existe bel et bien un critère d'objet commercial au Canada. C'est un critère qui est en voie de se concrétiser, mais il existe et le gouvernement peut y recourir. Nous estimons qu'il en revient davantage aux tribunaux qu'au gouvernement d'établir ce critère.

Le président: Si la proposition actuelle du Livre blanc n'est pas assez définitive et incite une personne à tenter d'obtenir à l'avance une décision fiscale avant d'acheter une tondeuse à gazon, et je crois que, sans exception, tout le monde s'inquiète de la situation actuelle, croyez-vous que le gouvernement pourrait recourir à un critère plus définitif et demander ensuite l'avis des gens?

M. Kellough: Monsieur le président, j'ai une idée du temps qu'il leur a fallu pour rédiger la proposition du Livre blanc—des centaines d'heures.

Le président: En ce qui concerne la disposition anti-évitement?

M. Kellough: Oui. C'est ce qu'ils proposent.

Le président: Il ne semblent pas avoir créé grand chose.

M. Kellough: Je crois qu'ils ont créé une arme assez puissante. À notre avis, la disposition a une portée telle qu'elle

[Text]

catches any transaction. When you look at the definition of an avoidance transaction, it covers not only transactions that are artificial, but any transaction. In our view even the most basic kinds of transactions, such as incorporating a company to claim the small business credit, transferring property to an RRSP, are technically caught by this general anti-avoidance rule.

The government puts great weight on two areas to say, "No, that's not what we intended to do." First, the government says, "We have explanatory notes which give an indication of what we plan to tax." However, those explanatory notes, in our view, will be absolutely useless before a court because courts have not taken into account explanatory notes to interpret legislation, much less even to consider its object and spirit. There is law on this point, and in our view the explanatory notes would not give the kind of certainty taxpayers need in order to know whether they are going to be onside or offside with respect to the particular transaction.

Second, the government says that under proposed subsection 245(6), it is their purpose only to combat artificial tax avoidance. Now, purpose provisions are normally contained in a preamble to a section or a statute. We do not think there is any distinction to be drawn here between whether the purpose was in the preamble to section 245 or whether it was in a separate subsection. In either event, that kind of purpose provision is only going to be of assistance in interpreting the application of the provision if there is ambiguity. In our view, there is no ambiguity in the broad application of the proposed section 245.

The Chairman: At page 9 of your brief you say that the Federal Court, in recent cases, has referred to *Hansard*. I thought that in the Barley case in the Privy Council looking at Debates in Parliament was ruled as inadmissible in assisting in interpretation, no matter how ambiguous. I was surprised to see this in your brief.

Mr. Kellough: The courts have been more relaxed in admitting external evidence to help not only interpret the legislation, but also to find the initial mischief that caused the legislation to be enacted. Our courts have not yet accepted that *Hansard* can be introduced to interpret the law, but it has been introduced to try to determine what the mischief was for the legislation to be enacted in the first place.

You will see reference to the *Nowegijick* case on page 10 of our brief. In that case, the Supreme Court of Canada did admit a government interpretation bulletin to help determine the interpretation of a particular piece of legislation. So there is a precedent which indicates the courts have relaxed their position in admitting external evidence when there is an ambiguity in the law, but it is far from clear that any particular situation—for example, these explanatory notes—would be admitted into evidence by the court to help interpret the legislation.

The Chairman: If the court looks at *Hansard*, it will certainly look at explanatory notes. However, you say that *Hansard* was only admitted in trying to ascertain what the mis-

[Traduction]

englobe n'importe quelle transaction. Lorsque vous jetez un coup-d'œil à la définition de «opérations factices», celle-ci englobe non seulement les opérations factices, mais tout genre de transaction. À notre avis, même les opérations les plus fondamentales, comme la création d'une société pour réclamer le crédit pour petites entreprises, le transfert de biens dans un REER tombent techniquement sous le coup de cette disposition générale anti-évitement.

Le gouvernement insiste beaucoup sur deux aspects, pour dire: «Non, ce n'était pas là notre intention.» Le gouvernement dit tout d'abord: «Nous avons des notes explicatives qui donnent une idée de ce que nous prévoyons imposer.» Toutefois, ces notes explicatives seront, à notre avis, tout à fait inutiles devant les tribunaux parce que ces derniers n'en tiennent pas compte pour interpréter la loi, encore moins pour considérer son objet et son esprit. Une loi existe sur ce point et, à notre avis, des notes explicatives ne donneraient pas aux contribuables le genre de certitude dont ils ont besoin pour déterminer si leur transaction sera ou non légale.

Deuxièmement, le gouvernement déclare au paragraphe 245(6) proposé que l'article vise uniquement à contrecarrer l'évitement factice de l'impôt. Les dispositions concernant l'objet se retrouvent habituellement dans un préambule à un article ou à une loi. Que l'objet soit énoncé dans le préambule à l'article 245 ou dans un paragraphe distinct ne fait pas de différence à notre avis. De toute façon, ce genre de disposition définissant l'objet ne servira qu'à interpréter l'application de la disposition en cas d'ambiguïté. À notre avis, il n'y a aucune équivoque à l'égard de l'application générale de l'article 245 proposé.

Le président: À la page 9 de votre mémoire vous dites que la Cour fédérale, dans des affaires récentes, s'est reportée au *hansard*. Je croyais que dans l'affaire Barley au Conseil privé les tribunaux avaient statué que pour aider à l'interprétation on ne pouvait se reporter aux débats du Parlement, peu importe l'ambiguïté. J'ai été surpris que vous parliez de cela dans votre mémoire.

M. Kellough: Les tribunaux ont été plus favorables à l'admission de preuves extérieures pour les aider non seulement à interpréter la loi mais également à découvrir quel méfait a entraîné au départ la promulgation de la loi. Nos tribunaux n'ont pas encore accepté que l'on recoure au *Hansard* pour interpréter la loi, mais un tribunal s'y est reporté pour tenter de déterminer le méfait à l'origine de la promulgation de la loi.

Vous remarquerez le renvoi à l'affaire *Nowegijick* à la page 10 de notre mémoire. Dans cette affaire, la Cour suprême du Canada a admis un bulletin d'interprétation du gouvernement pour l'aider à interpréter une loi en particulier. Il existe donc un précédent indiquant que les tribunaux hésitent moins à admettre les preuves extérieures lorsque la loi est ambiguë, mais il est loin d'être évident que toute situation particulière—par exemple, ces notes explicatives—seraient admises comme preuve par un tribunal pour l'aider à interpréter la loi.

Le président: Si les tribunaux considèrent le *Hansard*, ils regarderont certainement les notes explicatives. Toutefois, vous dites que le *Hansard* n'a été admis que pour tenter de

[Text]

chief was and not for interpretation. The explanatory notes deal only with interpretation.

Mr. Kellough: The explanatory notes, Mr. Chairman, are for the most part the government's interpretation of legislation. I believe that is a misuse of explanatory notes. The explanatory notes should more properly be trying to give the reasons why the government has adopted this legislation in the first place; in other words, to try to give the general taxpaying public an indication of what the object and spirit of the provision is. I have noted at pages 10 and 11 of our brief the quotation from the Earl of Halsbury in the *Hilder v. Dexter* case. As far back as 1902 he made the statement that:

... the worst person to construe (legislation) is the person who is responsible for its drafting. He is very much disposed to confuse what he intended to do with the effect of the language which in fact has been employed.

Those words are apt, in terms of looking at explanatory notes. The government obviously has a position to advocate, but it should not be interpreting the law. That's up to the courts. The government obviously has its point of view, but I do not think that that point of view should be expressed through the explanatory notes.

The Chairman: So you are saying that the explanatory notes will not be of assistance.

Mr. Kellough: Correct—nor is the purpose section. Furthermore we take objection to the opening words of proposed 245(1), which opens up with the words "Notwithstanding any other provision of this act...". We think that that "notwithstanding" provision gives proposed 245(1) priority over every other provision of the income tax, perhaps even including the Statute of Limitations, period under the Income Tax Act. For that and other reasons it should be deleted. The "notwithstanding" provision is unnecessary, particularly in view of the government's position that the general anti-avoidance provision is to be applied in circumstances with respect only to artificial tax avoidance and not to overall basic transactions that might be entered into solely for tax purposes, such as roll-overs under section 85, or amalgamations, or intergenerational transfers of property, and so on.

The Chairman: I think we have your point on tax avoidance. Someone once said that they thought it was in there just to get us mad. Perhaps that is right, because it has certainly stirred up a storm.

Mr. Kellough: It certainly has, Mr. Chairman. In some sense it has overtaken the tax reform package, certainly in the Bar and the Institute. Yesterday, at the Canadian Tax Foundation's annual conference there was an afternoon plenary session with four speakers giving very detailed papers on this provision and, in a very heated manner, advocating their particular positions.

The Chairman: Thank you very much.

Senator Riel: I have a short question. Mr. Kellough, you mentioned retroactive legislation, saying that in certain cases

[Traduction]

déterminer le méfait et non aux fins d'interprétation. Les notes explicatives ne parlent que d'interprétation.

M. Kellough: Les notes explicatives, monsieur le président, sont en majeure partie l'interprétation qu'un gouvernement donne à une mesure législative. Je crois que c'est une mauvaise utilisation des notes explicatives. Ces dernières devraient plus pertinemment tenter de donner les raisons qui ont incité le gouvernement à adopter au départ cette mesure législative; autrement dit, de donner aux contribuables en général une idée de l'objet et de l'esprit de la disposition. Je cite aux pages 10 et 11 de notre mémoire les propos du comte de Halsbury dans l'affaire *Hilder contre Dexter*. Déjà en 1902, il a déclaré ce qui suit:

... la personne la moins bien désignée pour élaborer une mesure législative, c'est celle qui est chargée de la rédaction. Elle est très portée à confondre son objectif avec l'effet du libellé qui en fait a été utilisé.

Ces propos sont pertinents, lorsque l'on considère les notes explicatives. Le gouvernement doit de toute évidence défendre sa position, mais il ne devrait pas interpréter la loi. Cela revient aux tribunaux. Il est évident que le gouvernement a son point de vue, mais je ne crois pas qu'il devrait l'exprimer dans les notes explicatives.

Le président: Vous dites donc que les notes explicatives ne seront pas utiles.

M. Kellough: C'est exact—pas plus que l'article concernant l'objet. En outre, nous nous opposons aux premiers mots de l'article 245(1) proposé qui se lit comme suit: «Nonobstant les autres dispositions de la présente loi...». Nous croyons que cette disposition de dérogation donne au paragraphe 245(1) proposé priorité sur toute autre disposition de l'impôt, y compris peut-être même le délai de prescription prévu dans la Loi de l'impôt sur le revenu. Pour cela et pour d'autres raisons, il faudrait l'abroger. La disposition de dérogation est inutile étant donné surtout la position du gouvernement selon laquelle la disposition générale anti-évitement ne sera appliquée que pour l'évitement factice de l'impôt et n'englobe pas l'ensemble des transactions de base qui pourraient être effectuées aux seules fins fiscales, comme les roulements aux termes de l'article 85, les fusions ou les transferts de propriété entre générations, etc.

Le président: Je crois que nous avons compris le point que vous vouliez faire ressortir au sujet de l'évitement fiscal. Quelqu'un a déjà dit qu'il croyait qu'on l'y aurait mis simplement pour nous exaspérer. C'est peut-être vrai, car cette disposition a de toute évidence provoqué une tempête.

M. Kellough: A coup sûr, monsieur le président. En un sens, elle a pris plus d'importance que la réforme fiscale, sans aucun doute au Barreau et à l'Institut. Hier après-midi, à la conférence annuelle de l'Association canadienne d'études fiscales, à l'occasion d'une séance plénière, quatre conférenciers ont donné des exposés très détaillés sur cette disposition et ont très vivement défendu leur position particulière.

Le président: Merci beaucoup.

Le sénateur Riel: J'ai une petite question. M. Kellough, vous avez parlé de la rétroactivité de la loi dans certains cas et vous

[Text]

the law should apply to things that had been done under legislation which seemed at least to be permissive of what had been done, without being grandfathered. So nothing will be legal after we go with that kind of retroactive legislation.

Mr. Kellough: No, we are not advocating retroactive legislation. Our position is that in many cases specific legislation is brought down for greater certainty, to combat a particular problem. The legislation should only take effect as of the date it is introduced. However, we are saying that the general law may well give—

The Chairman: Introduced or proclaimed?

Mr. Kellough: Well, as you know, it is from the date that it is introduced. For example, the press release type of legislation, if it comes out on a Friday afternoon, is effective as of the time it comes out and not at the time it becomes law. As tax practitioners, that gives Bill and me tremendous grief, because we can never properly advise people, because it is not law and often it does not become law for several months afterwards; and, of course, if you are trying to get a ruling, the rulings branch of Revenue Canada will only rule when you have law. So for a great period of time in certain transactions you are caught in this state of limbo where you know what the law is going to be eventually, because with a majority sitting in the house you expect that ultimately it will be passed—although with the drug patent bill it wasn't perhaps quite so apparent. However, with tax legislation ultimately it has come about to be passed into law; but there is this hiatus when you really cannot properly advise a client because it is not law. To again answer your question, we are not advocating retroactive legislation.

The Chairman: I think that is clear. The next issue is—

Mr. Strain: Capital gains. We have a number of specific recommendations in the capital gains area. As Howard pointed out a little while ago, the joint committee of the Canadian Bar Association and the CICA has been submitting annual briefs to the Departments of Finance and Revenue for many years. In our latest brief, in the spring of 1987, we raised serious concerns initially about the introduction of the capital gains exemption, from essentially a structural tax point of view. While we raised no concerns about the objectives that were behind the introduction of the exemption, we are very concerned that with the methods chosen by introducing an exemption we will create a structural situation within the Tax Act where it will become a matter of considerable urgency of shareholders to try to convert in various situations from dividend income to capital gains, which, as you know, is a relatively easy matter to do in many types of situations. That was our primary concern at that time, and it continues to be.

Our concern is heightened through the tax reform recommendations that the taxation level on capital gains will

[Traduction]

avez déclaré que la loi devrait s'appliquer à des transactions qui ont été effectuées aux termes d'une loi qui semblait à tout le moins les autoriser, sans dispositions des droits acquis. Donc, rien ne sera légal une fois que ce type de loi rétroactive sera en place.

M. Kellough: Non, nous ne préconisons pas une loi rétroactive. Nous estimons que dans bien des cas des lois particulières sont votées pour plus de certitude, pour régler un problème particulier. La loi ne devrait entrer en vigueur qu'à la date de son dépôt. Toutefois, nous disons qu'il se peut que la loi générale...

Le président: Déposée ou proclamée?

M. Kellough: Eh bien! comme vous le savez, c'est à partir de la date de son dépôt. Par exemple, la mesure législative du type communiqué de presse, si elle est déposée un vendredi après-midi, elle entre en vigueur à partir de ce moment et non au moment de sa promulgation. Voilà qui pose à Bill et moi-même d'énormes problèmes en tant que fiscalistes, car nous ne pouvons jamais conseiller convenablement les gens, le texte ne faisait pas force de loi et n'étant souvent pas promulgué avant plusieurs mois par la suite; et, il va sans dire, si vous vous adressez à Revenu Canada pour obtenir une décision, on vous répondra qu'on ne pourra le faire qu'après la promulgation de la loi. Ainsi, durant une longue période, à l'égard de certaines transactions, vous devez attendre dans l'oubli alors que vous connaissez les dispositions éventuelles de la loi, parce qu'avec un gouvernement majoritaire vous vous attendez que le projet de loi soit finalement adopté—même si avec le projet sur les brevets pharmaceutiques ce n'était peut-être pas aussi apparent. Toutefois, les mesures législatives à caractère fiscal finissent habituellement par être adoptées; mais il y a ce laps de temps où vous ne pouvez pas vraiment conseiller convenablement un client parce que le texte législatif ne fait pas encore force de loi. Pour répondre de nouveau à votre question, nous ne préconisons pas une loi rétroactive.

Le président: Je crois que c'est clair. La question suivante est...

M. Strain: Les gains en capital. Nous faisons un certain nombre de recommandations précises dans ce domaine. Comme l'a signalé Howard tout à l'heure, le comité mixte de l'Association canadienne du barreau et de l'Association canadienne des comptables agréés soumet tous les ans depuis un bon moment des mémoires au ministère des Finances et du Revenu. Dans notre dernier mémoire, au printemps de 1987, nous avons exprimé de vives inquiétudes à l'égard de l'introduction de l'exemption au titre des gains en capital, essentiellement d'un point de vue fondamental à l'impôt. Bien que nous ne nous soyons pas inquiétés des objectifs sous-jacents à l'introduction de l'exemption, nous craignons énormément qu'avec les méthodes choisies, en introduisant une exemption, nous modifierons fondamentalement la Loi de l'impôt de sorte qu'il deviendra très urgent pour les actionnaires d'essayer dans diverses situations de transformer leur revenu de dividendes en gains en capital ce qui, comme vous le savez, est assez facile à faire dans bien des cas.

C'était alors et c'est encore le principal objet de nos préoccupations. Notre inquiétude s'accroît devant les recommanda-

[Text]

increase in 1988 and 1989 as a result of two-thirds of the realized gains being included in the tax base and to three-quarters thereafter. We think that will turn the situation on its head, where capital gains will become more heavily taxed than dividends, and for those who are over and above the exemption level we will have the rather strange situation of taxpayers who are within the exemption limits doing everything within their power to convert dividends to capital gains, and those who are beyond the exemption level doing the exact reverse by attempting to do everything they can to convert what otherwise would be capital gains into dividend income. So you would have the worst of all possible worlds in terms of a provision within the act that would be relatively easy to administer.

Our suggestion for the capital gains area is to not go beyond the level of including two-thirds of realized capital gains in income. With the current structure of the Canadian dividend tax credit, the two-thirds inclusion of realized capital gains will mean that capital gains and dividends will be taxed at essentially the same rates.

The Chairman: Are you saying that people are sophisticated enough to move so that kind of suggestion, if adopted, would be revenue neutral?

Mr. Strain: We are suggesting, in addition to that, that the \$100,000 exemption be phased out over a period of years, and an appropriate period to ease that transition—not precipitously, but we would be in favour of—

The Chairman: I always thought that one of the reasons for the capital gains lifetime exemption in federal taxes was because they were not in a position to follow along what the provinces had done in regard to savings plans, investments in stocks, with head offices in the provinces—which started in Quebec. I thought that was the reason. Are you suggesting that that did not have any effect on it at all?

Mr. Strain: I think that may well have been the reason for the introduction, to encourage equity investment and risk-taking in Canada—and we certainly do not object to government initiatives that would promote that. But our position is that the capital gains exemption as a technique to achieve that end has got other problems with it—the structural ones that I mentioned—which to our view warrant our not continuing with it.

The Chairman: I asked you whether the reason for that was to do away with the lifetime exemption—which is rather unfair, because many people are already, in 1987, up to the full \$100,000. If you take it away, someone who comes along a little later would not get anything.

Mr. Strain: No. I hear that, but that would suggest no adverse changes in tax legislation could be made. I think it is extremely important that a generous transitional period be allowed.

The Chairman: What would you say to leaving the \$100,000 cap and the two-thirds?

[Traduction]

tions de la réforme fiscale, portant sur le relèvement en 1988 et 1989 du niveau d'imposition des gains en capital en raison de l'inclusion dans l'assiette de l'impôt des deux tiers des gains réalisés et des trois quarts les années suivantes. Nous croyons que cela va renverser la situation. En effet, les gains en capitaux seront plus lourdement taxés que les dividendes et pour ceux qui se situent au-dessus du niveau d'exemption nous nous retrouverons dans la situation assez étrange où des contribuables qui sont dans les limites de l'exemption feront tout ce qu'ils peuvent pour transformer leurs dividendes en gains en capital et ceux qui dépassent les limites de l'exemption feront exactement le contraire en essayant par tous les moyens de convertir ce qui serait autrement des gains en capital en revenu de dividende. Ainsi une disposition de la loi qui serait assez facile à appliquer créerait la pire des situations.

Nous proposons en ce qui concerne les gains en capital de n'inclure dans le revenu que les deux tiers des gains en capital réalisés. Étant donné la structure actuelle du crédit canadien d'impôt pour dividendes, l'inclusion des deux tiers de gains en capital réalisés signifiera que les gains en capital et les dividendes seront pour ainsi dire imposés aux même taux.

Le président: Dites-vous que les gens possèdent les connaissances leur permettant de faire en sorte que ce genre de suggestion, si elle est adoptée, n'ait aucun effet sur leurs revenus?

M. Strain: Nous proposons, en outre, que le retrait de l'exemption de 100 000 \$ soit supprimé progressivement sur un certain nombre d'années, ainsi qu'une période facilitant cette transition—non pas précipitamment, mais nous pencherions...

Le président: J'ai toujours cru que le gouvernement fédéral avait accordé l'exemption à vie pour gains en capital parce qu'il ne pouvait offrir comme les provinces des régimes d'épargne, les placements boursiers, avec sièges sociaux dans les provinces—que le Québec a été la première province à offrir. Je croyais que c'était la raison. Voulez-vous dire que cela n'a eu aucun effet là-dessus?

M. Strain: Je crois que c'est peut-être la raison de l'introduction de cette mesure, pour encourager les placements dans des actions et la spéculation au Canada. Il va sans dire que nous ne nous opposons pas à ce que le gouvernement prenne des mesures en ce sens. Nous estimons toutefois que le recours à l'exemption au titre des gains en capital à cette fin comporte d'autres lacunes—les problèmes structurels dont j'ai parlé—qui n'en justifient pas le maintien.

Le président: Je vous ai demandé si on avait voulu par là éliminer l'exemption à vie—ce qui est assez injuste étant donné que quantité de gens ont déjà, en 1987, atteint le plafond des 100 000 \$. Si vous l'éliminez, quelqu'un qui décide un peu plus tard de s'en prévaloir n'obtiendrait rien.

M. Strain: Non. Je comprends cela, mais cela voudrait dire qu'on ne pourrait jamais apporter à la loi fiscale de modifications ayant des répercussions négatives. Je crois qu'il est très important que l'on prévoit une très longue période de transition.

Le président: Que diriez-vous de conserver le plafond de 100 000 \$ et les deux tiers?

[Text]

Mr. Strain: We would have no objection to the government proceeding along those lines. The \$100,000 exemption leaves structural problems in the system that we think its elimination would solve. The department would be able to remove many specific anti-avoidance provisions from the Income Tax Act by leaving the taxation of capital gains and dividend income at roughly the same levels.

This issue has long been one that has created a great deal of debate in Canada. Back in 1977, when the government moved to bring the taxation of dividends and capital gains into line, one of the principal reasons was to get rid of all of those horrible rules relating to designated surplus in the Income Tax Act. Simplification was the key objective; unfortunately, that did not last too long from a structural perspective.

The Chairman: Do you think that by picking up only two-thirds you meet the inflationary aspect?

Mr. Strain: I think that is a rough and ready adjustment for the inflationary aspect. We would certainly be sympathetic to a system of indexation for capital gains that would remove the inflationary impact, and possibly a higher tax rate on capital gains if the system were to be indexed, but I shudder at the complexity that would be involved in coming up with a full blown system of indexation that could be administered in a reasonable manner.

I shudder at the possibility of having to adjust a cost base of assets on an ongoing basis over many years that affect each and every taxpayer in the country in terms of filing returns. The two-thirds is certainly not perfect, but the one-third exemption would provide a rough and ready offset for the impacts of inflation at particular rates.

The Chairman: Some people say that the use of the phrase "rough and ready" means it is unfair. That is a given. Once someone says a tax provision is rough and ready, then *ipso facto* it is unfair.

Do you agree with that?

Mr. Strain: That is certainly true at the fringes. I agree that when anything is rough and ready there will be—

The Chairman: On the margin.

Mr. Strain:—on the margin inequities involved. Underlying any tax system, though, are a great many conflicting objectives. We will get to this later, but simplification as an objective is dropped right to the bottom of the priority list. There could be a great deal of simplification in the act if we were prepared to go with more rough and ready solutions.

The Chairman: I understand that you are going to address that subject specifically later.

Mr. Strain: Yes.

Continuing with the capital gains area, we can see where, if the two-thirds were maintained and the \$100,000 lifetime exemption were to be phased out—while we have not done the

[Traduction]

M. Strain: Nous ne verrions aucune objection à ce que le gouvernement procède ainsi. L'exemption de 100 000\$ maintient dans le système les problèmes structurels que l'on corrigerait en la supprimant. Le ministère serait en mesure d'éliminer de nombreuses dispositions anti-évitement de la Loi de l'impôt sur le revenu en maintenant à peu près le même niveau des taux d'imposition des gains en capital et du revenu de dividendes.

Cette question suscite depuis longtemps de nombreux débats au Canada. Elle remonte en 1977, alors que le gouvernement a pris des mesures pour aligner l'imposition des dividendes et des gains en capital. Il voulait surtout se débarrasser de toutes ces horribles règles régissant les excédents désignés dans la Loi de l'impôt sur le revenu. Il visait tout d'abord la simplification; malheureusement, cela n'a pas duré très longtemps d'un point de vue structurel.

Le président: Croyez-vous qu'en choisissant les deux tiers seulement, vous tenez compte de l'aspect inflationniste?

M. Strain: Je crois qu'il s'agit d'un ajustement sommaire en ce qui concerne l'aspect inflationniste. Nous favoriserions certains systèmes d'indexation des gains en capital qui élimineraient l'effet inflationniste et peut-être un impôt plus élevé sur les gains en capital si l'on devait indexer le système. Je frémis toutefois en songeant à la complexité d'un système d'indexation qui pourrait être administré de façon raisonnable.

Je frémis à la seule possibilité d'avoir à rajuster constamment et pendant de nombreuses années le prix de base d'actifs, et chaque contribuable y serait astreint en ce qui concerne la production de ses déclarations d'impôt. Les deux tiers des gains réalisés, ce n'est certes pas la solution parfaite, mais une exemption d'un tiers compenserait sommairement pour les répercussions de l'inflation à des taux particuliers.

Le président: Certaines personnes associent à l'adjectif «sommaire» une idée d'injustice. C'est un point de vue. Dès que vous dites d'une disposition fiscale qu'elle est sommaire, vous sous-entendez automatiquement qu'elle est injuste.

Êtes-vous d'accord?

M. Strain: C'est sans doute vrai à certains égards. Je suis d'accord pour dire que lorsqu'une mesure est sommaire, elle risque...

Le président: Quelque part.

M. Strain: Quelque part de donner lieu à des injustices. Chaque régime fiscal doit satisfaire cependant à beaucoup d'objectifs contradictoires. Nous allons y revenir plus tard, mais l'objectif de simplification est, à notre avis, passé au bas de la liste des priorités. La loi pourrait être beaucoup plus simple si nous étions prêts à nous accommoder d'un plus grand nombre de solutions sommaires.

Le président: Si j'ai bien compris, vous allez aborder cette question un peu plus tard.

M. Strain: C'est exact.

Pour revenir aux gains en capital, nous constatons que si le pourcentage des deux tiers est maintenu, et que l'exemption à vie de 100 000 \$ devra être graduellement supprimée. Même si

[Text]

numbers because, as Mr. Kellough mentioned, we do not have the resources,—that that would address the neutrality of it. If for whatever reason the inclusion rate has to go beyond the two-thirds level, even though that would introduce a great deal of complexity, I think the government should seriously look at indexation because of the impacts of inflation on the taxation level of capital gains.

We think the half million dollar exemption related to small business corporations and farming can be retained in the structure I have just described because those particular categories of assets can be fairly narrowly defined so as to restrict the exemption to the particular category without generating too many opportunities for abuse in the sense of taxpayers being able to dump other assets into those particular categories to gain an exemption level.

The Chairman: You are certainly going to make a great many people entrepreneurs instead of workers. The only way to get \$500,000 clear of tax is to be an entrepreneur. You are going to have difficulty, having worked for Touche Ross, or whoever you work for, starting a consulting business, right?

Mr. Strain: Probably not, Mr. Chairman, because we cannot get a capital gains exemption for interest in professional firms, in any event.

The Chairman: I used the wrong example.

Mr. Strain: That concludes our comments on the capital gains area.

The Chairman: I should say that we agree with you with respect to the MURB situation. You do not have to press that one. We have heard a significant amount of testimony on that. We do see real problems with the situation. I think the committee will make a recommendation that the white paper on MURBs is not a good solution at all, that it is very unfair to investors.

Before the witnesses leave this point, are there any comments, honourable senators?

We have heard testimony on financing and borrowing costs. We take your point on that. We have a great deal of difficulty with your doing equity over five years with the other going over the life of the instrument, but again this is just an inconsistency in tax matters.

We have also heard testimony respecting the capitalization of carrying costs on real estate. We make a distinction between vacant land and soft costs mainly because we can understand the interest and taxes on vacant land, but we have a great deal of difficulty even knowing what the soft costs are.

When we do not feel comfortable with something we drop it because we do not know what to do with it, but I notice that you have put them all into a bundle and you do not distinguish what the soft costs are. Do you know what the soft costs are?

[Traduction]

nous n'avons pas établi de chiffres précis à cet égard, étant donné, comme M. Kellough l'a mentionné, notre manque de ressources, cette solution satisferait à l'objectif de neutralité. Si, pour une raison quelconque, le taux d'inclusion devrait dépasser les deux tiers, je pense que le gouvernement devrait sérieusement envisager l'indexation, même si cela ajouterait énormément à la complexité, étant donné l'incidence de l'inflation sur le niveau d'imposition des gains en capital.

Nous croyons que l'exemption d'un demi million de dollars relative aux petites entreprises et exploitations agricoles peut être maintenue dans la structure que je viens de décrire, étant donné que ces catégories d'avoirs peuvent être définies de façon suffisamment précise pour restreindre les possibilités d'abus, c'est-à-dire empêcher que le contribuable ne déclare des avoirs de cet ordre qu'à seule fin de profiter d'une exemption.

Le président: Beaucoup de travailleurs deviendront des entrepreneurs, plutôt que des employés puisque la seule façon d'avoir un revenu de 500 000 \$ exempt d'impôt est de se lancer en affaires. Ayant déjà été à l'emploi de Touche Ross ou d'un quelconque autre cabinet, vous allez avoir du mal à lancer une entreprise de consultation, n'est-ce pas?

M. Strain: Probablement pas, monsieur le président, étant donné que de toute façon le fait d'avoir des intérêts dans des cabinets professionnels n'ouvre pas droit à une exemption pour gains en capital.

Le président: Je n'ai pas pris le bon exemple.

M. Strain: Cela termine mes remarques sur les gains en capital.

Le président: Je dois dire que nous sommes d'accord avec vous concernant la question des immeubles résidentiels à logements multiples. Vous n'avez pas à insister sur ce point. Nous avons entendu pas mal de témoignages à ce sujet. Nous n'avons pas de véritables réserves. Je pense que nous allons recommander le rejet des propositions du Livre blanc sur les immeubles résidentiels à logements multiples, parce qu'elles sont très injustes pour les investisseurs.

Avant que les témoins ne terminent sur ce point, y a-t-il des commentaires, honorables sénateurs?

Nous avons entendu des témoignages sur les frais financiers et les coûts d'emprunt. Nous avons aussi pris connaissance de votre point de vue à ce sujet, mais nous avons beaucoup de mal à voir comment vous pouvez répartir le capital de risque sur cinq ans et le reste sur la durée de vie du titre. Ici encore, les mesures fiscales manquent d'uniformité.

Nous avons aussi reçu des témoignages concernant la capitalisation des frais financiers et de l'immobilier. Nous faisons une distinction entre un terrain vacant et des coûts accessoires essentiellement parce que nous comprenons qu'un terrain vacant puisse être assujéti à des intérêts et à des taxes, mais nous avons beaucoup de mal à voir en quoi consiste au juste les coûts accessoires.

Lorsqu'une notion ne nous est pas suffisamment familière, nous la laissons tomber parce que nous ne savons pas quoi en faire. J'ai cependant remarqué que vous semblez tout mettre

[Text]

Mr. Strain: I think that is a real problem and has not been addressed in terms of the definition of what the government may be after. We have had a great deal of difficulty with that. Our suggestion would be to come up with a clearer definition of what "soft costs" might be.

Mr. Kellough: We do know, Mr. Chairman, that they comprise interest charges during construction. One of our concerns is that in the real estate industry, unlike other industries, a major cost of production is going to have to be capitalized, and unless the property is sold in order to recover that capitalized cost, it will, therefore, be written off on a 4 per cent declining balance basis. So, a major cost of production can only be written off over a 30-plus year period.

The Chairman: The cost of land is even worse because one does not know until it is sold.

Mr. Kellough: That is true. There is no write-off on the cost of land on capitalized interest.

The Chairman: Hence, that is the most Draconian of them all, except, as we understand it, the penalty clause which somebody calculated on a daily basis as going to be 50 per cent, even if one has not compounded it. That is on the administration charge. I do not think you have dealt with that here.

Mr. Strain: No.

The Chairman: In any event, can we move to the subject of simplicity if honourable senators have no questions on the capital cost? I must say that this brief lays out your position extremely well. It is one that I can follow easily.

Mr. Kellough: Simplicity is a very difficult concept to get across. It has different meanings for different people. It can mean simpler language. Having an Income Tax Act written in a manner so that the average person can sit down and read it and understand it, whether or not that will ever be possible—and it probably will not be—is to some people what simplicity means; to other people the structure of the Income Tax Act is what simplicity is all about.

To give an example, you have rules like these new preferred share rules where there are several classes of shares. You would think that with an instrument as basic and simple as a preferred share there should be a related, basic, simple rule to deal with the taxation of preferred shares, but as we know there is not. In fact, it is probably one of the most complex areas in our income tax law as well as trying to determine what kind of preferred share you have and how it will be taxed, particularly with respect to the new proposed rules introduced with the white paper on June 18. However, we believe that simplicity should be a much greater priority of the government.

The Chairman: By simplicity here you mean structure; you do not mean language, do you?

[Traduction]

dans le même panier sans faire de distinction au sujet des coûts accessoires. Savez-vous ce que sont les coûts accessoires?

M. Strain: Je crois que c'est là un véritable problème que le gouvernement a sous-estimé en omettant de définir ces coûts. Nous avons beaucoup de problèmes avec ça. Nous sommes d'avis qu'il faudrait définir plus clairement ce que seront les «coûts accessoires».

M. Kellough: Nous ignorons, monsieur le président, si ces coûts englobent les frais d'intérêt encourus pendant la construction. Ce qui nous inquiète, c'est que dans l'industrie de l'immobilier, contrairement à la situation dans d'autres industries, un important coût de production devra être capitalisé et, à moins que la propriété ne soit vendue pour récupérer ce coût, il faudra l'amortir selon une méthode dégressive à un taux de 4 p. 100. Un coût de production important ne peut donc être amorti que sur une période de plus de 30 ans.

Le président: C'est pire pour le coût du terrain, puisque vous en ignorez la valeur jusqu'au moment de la vente.

M. Kellough: C'est exact. Il n'y a pas d'amortissement du coût du terrain sur votre intérêt capitalisé.

Le président: C'est donc la mesure la plus draconienne de toutes, si l'on fait exception de l'amende calculée quotidiennement au taux de 50 p. 100, même s'il ne s'agit pas d'intérêt composé. Ce coût est imputable aux frais d'administration. Je ne crois pas que vous en ayez traité ici.

M. Strain: Non.

Le président: Nous pouvons passer à la question de la simplicité, si les honorables sénateurs n'ont pas de question au sujet des frais financiers. Je dois dire que ce mémoire expose extrêmement bien votre position. Votre raisonnement est facile à suivre.

M. Kellough: La question de la simplicité est très difficile à cerner. Chaque personne a sa propre définition de ce terme. La simplicité peut se manifester dans le langage utilisé. Par exemple pour certains, la *Loi de l'impôt sur le revenu* serait simple si elle était rédigée de façon à ce que le commun des mortels puisse en comprendre la portée. Que cela soit ou non possible—et je crains que ce ne le soit pas—c'est ce que certains entendent par simplicité. Pour d'autres, la simplicité réside d'abord dans la structure de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

Pour vous donner un exemple, vous avez des règles qui comme celles relatives aux actions privilégiées s'appliquent à diverses catégories d'action. Vous seriez pourtant porté à croire que les règles régissant l'imposition des actions privilégiées devraient être aussi simples que ces titres eux-mêmes. Or, comme vous le savez, ce n'est pas le cas. Au contraire, c'est probablement là l'une des parties les plus complexes de notre loi tout comme l'est, d'ailleurs, la détermination de la catégorie d'actions privilégiées que vous détenez et du régime d'imposition à retenir, en particulier en vertu des nouvelles règles proposées dans le Livre blanc du 18 juin. Quoi qu'il en soit, nous croyons que le gouvernement devrait accorder beaucoup d'importance à la simplicité.

Le président: Lorsque vous parlez de simplicité, vous faites référence à la structure et non au langage, n'est-ce pas?

[Text]

Mr. Kellough: I mean structure and language.

The Chairman: And language?

Mr. Kellough: And language. However, we would caution that when you are talking about rewriting the Income Tax Act from a lawyer's point of view, as the House of Commons committee has recommended, you are wiping out words, phrases and language that are familiar and have often been judicially reviewed and determined. All of that, or a good portion of it, could be lost if the Income Tax Act were to be rewritten. Obviously, that has to be balanced, on the one hand, against losing that kind of valuable precedent, and, on the other hand, perhaps being able to rewrite the Income Tax Act in a manner that is easier to understand and interpret for the average person.

There will always be trade-offs with respect to simplicity. Mr. Strain mentioned some of those when we were talking about the lifetime capital gains exemption. Eliminating that would eliminate a lot of the problems with respect to the anti-avoidance rules that attempt to deal with taxpayers trying to take advantage of dividend income versus capital gains income. If the earning of capital gains and of dividends was completely neutral from a structural point of view, one would then think that we would not need this plethora of anti-avoidance rules to prevent people from taking advantage of one or the other.

So, having said that, where do we go from there? The government, having said that it is a priority, must now take steps to do something about it. One of the basic measures that they should be looking at in trying to simplify the act is this question of structure. This will not happen overnight, but with things like the preferred share area, one of the recommendations that has been made is, "Well, perhaps we should look at a more full-blown advanced corporation tax. The Department of Finance has said, "No, it is not appropriate for a whole host of reasons, not the least of which is the damage that it might do to our treaty partners such as the United States and the complications an advanced corporation tax would propose in that regard."

The Chairman: That is a complex thing in itself, is it not?

Mr. Kellough: Yes it is; and Mr. Strain has some comments on that.

Senator Roblin: Could the witness give us some of their thoughts on this matter, because simplicity is like the weather everyone talks about it, but doing something about it is something different. Relying on the government, as we seem to do now, to devise some change in the legislation that will simplify it certainly has not worked well so far. In fact, as you say in your brief, the more the economy develops the more complicated the thing becomes, and probably of necessity.

Can anyone propose an approach to this matter? Would the professions concerned and the people in your department be able to set up a working group or something of that sort? What is the best way of approaching this problem that will give the government some assistance in working toward it? That is a highly desirable objective which has alluded us so far.

[Traduction]

M. Kellough: Je fais référence aux deux.

Le président: Au langage aussi?

M. Kellough: Oui. Toutefois, nous sommes sceptiques lorsque vous parlez de réécrire la *Loi de l'impôt sur le revenu* dans une optique juridique, comme l'a recommandé le Comité de la Chambre des communes, puisque vous risquez de supprimer des termes, des passages et des formulations connus qui ont souvent fait l'objet de décisions de la part des tribunaux. Tout cela risquerait d'être perdu, en totalité ou en partie, si jamais la *Loi de l'impôt sur le revenu* devait être réécrite. Évidemment, la perte de ces précédents précieux pourrait être compensée si la reformulation de la *Loi de l'impôt sur le revenu* permettait de la rendre plus accessible aux communs des mortels.

La simplicité exigera toujours des compromis. M. Strain en a relevé quelques-uns lorsqu'il a parlé de l'exemption à vie pour les gains en capital. Le fait d'éliminer cela supprimerait la nécessité de recourir aux règles antiévitement pour remédier au problème posé par les contribuables qui préfèrent déclarer des revenus de dividendes plutôt que des gains en capital. Si ces deux types de gains ouvraient droit aux mêmes exemptions, il ne serait pas nécessaire de prévoir toute cette pléthore de règles antiévitement pour empêcher les contribuables de tirer profit de l'un ou l'autre.

Donc, où allons-nous à partir de là? Ayant jugé que c'était là une priorité, le gouvernement devrait maintenant prendre les mesures nécessaires. L'une des premières mesures à prendre consisterait à essayer de simplifier la structure de la loi. Cela ne se fera pas du jour au lendemain, mais pour des questions comme celle des actions privilégiées, l'une des recommandations formulées préconise une refonte intégrale de l'impôt sur les sociétés. Le ministère des Finances refuse, pour toutes sortes de raisons, la plus importante étant que cela risque de nuire à nos partenaires commerciaux comme les États-Unis et d'occasionner toutes sortes de complications.

Le président: C'est un sujet complexe en lui-même, n'est-ce pas?

M. Kellough: Oui, et M. Strain pourrait vous en dire plus si vous le permettez.

Le sénateur Roblin: Les témoins pourraient-ils nous faire part de certaines de leurs idées à ce sujet, parce que la simplicité est un peu comme la température—tout le monde en parle, mais personne n'a vraiment d'emprise là-dessus. L'expérience montre jusqu'ici qu'il est inutile d'attendre que le gouvernement apporte les changements nécessaires pour simplifier la loi. En fait, comme vous le mentionnez dans votre mémoire, plus l'économie se développe plus la situation se complique et plus grands, probablement, sont les besoins.

Quelqu'un a-t-il une solution à proposer? Les professionnels concernés et les fonctionnaires de votre ministère devraient-ils constituer un groupe de travail ou quelque comité du genre? Quelle est la meilleure façon d'aborder ce problème et d'aider le gouvernement à y trouver une solution? C'est un objectif très valable que nous n'avons fait qu'effleurer jusqu'ici.

[Text]

Mr. Strain: We have a good blueprint for exactly that type of thing. If we look back at what happened in the small business tax area a number of years ago—I have forgotten whether it was 1980 or 1981—the amendments to the rules for the small business deduction became so terribly complex that the whole system was in danger of collapsing upon itself.

The government recognized that and the Department of Finance, jointly with the Canadian Tax Foundation, sponsored a symposium where various speakers came to talk about their views of simplification and some ideas specifically designed to simplify that particular area. The government was extremely successful in doing that—not without trade-offs, though. If you recall, the issue centred around two tests required to qualify for the small business deduction: an annual income test and an accumulated income test. The key to achieving the simplification was to do away with the accumulated income test. That meant that some large private corporations were able to benefit from the small business deduction. But the benefit from doing that was to simplify enormously the system as regards the continuing small business deduction.

In discussing the issues at the time with officials of the Department of Finance, I recall that their focus and priority was on simplification. They used to joke about word counts and say, "How many words have we removed from the legislation as a consequence of adopting this or that new policy?" I think the result was extremely good. Other areas might be attacked with that same kind of focused objective of getting rid of the complexities and identifying those areas where the trade-offs might come in. As Mr. Kellough mentioned, the whole scenario on the preferred share rules is building like it did with the small business area. We have about nine different categories of preferred share rules whose definitions overlap and can affect a wide range of taxpayers who are out there unsuspecting; they are not doing after-tax financing, but they may fall into the rules.

The same scenario exists with respect to deferred compensation now. We have had rules to change the period of time with respect to which deferred compensation must be taken into income; we have concepts of retirement compensation arrangements; we have salary deferral arrangements and employee benefit plans—all new concepts, again overlapping one upon the other, all with the objective of saying that corporations should not get deductions today for compensation that will be paid a few years from now, where the individuals will not be taxed for a few years. We do not object to the objective of trying to get a closer matching of the deductibility and the taxability of those amounts, but when you start looking at the detailed rules they get terribly cumbersome. There is an attempt to sweep absolutely every possible, conceivable manner of deferral into that net, with the result that the rules become unworkable—no one knows what is going on any more.

[Traduction]

M. Strain: Nous avons un très bon exemple de situation semblable. Rappelez-vous de ce qui s'est produit il y a un certain nombre d'années—c'était je crois en 1980 ou en 1981—dans le cas de l'impôt des petites entreprises. Les multiples modifications apportées aux règles régissant les déductions accordées aux petites entreprises avaient tellement compliqué la procédure que tout menaçait de s'effondrer.

Conscient de ce risque, le ministère des Finances, de concert avec l'Association canadienne d'études fiscales, a organisé un symposium au cours duquel différents orateurs ont fait part de leurs idées pour simplifier cette partie de la loi. Cette initiative a porté fruits—même si le gouvernement a dû en retour faire certaines concessions. Si vous vous rappelez bien, le débat portait sur les deux critères à respecter pour avoir droit à la déduction pour petites entreprises—l'un applicable au revenu annuel et l'autre au revenu cumulatif. La simplification a pu être réalisée en supprimant le critère relatif au revenu cumulatif. Du même coup, certaines grandes entreprises privées ont pu profiter de la déduction pour petites entreprises. Toutefois, cela a permis de simplifier énormément la procédure applicable à la déduction pour petites entreprises.

Je me rappelle qu'à l'époque, les représentants du ministère des Finances insistaient beaucoup sur la simplification. Ils blaguaient, par exemple, sur le nombre de mots et demandaient: «Combien de mots avons-nous supprimés de la loi en adoptant cette nouvelle politique?». Je pense qu'au bout du compte, le résultat a été extrêmement valable. D'autres parties de la loi pourraient être revues toujours dans l'optique d'éliminer les lourdeurs et de relever les endroits où des concessions pourraient être faites. Comme M. Kellough l'a mentionné, toutes les règles applicables aux actions privilégiées sont aussi complexes que les critères qui s'appliquaient à l'époque aux petites entreprises. Il existe environ neuf catégories différentes d'actions privilégiées dont les définitions se recoupent et dont la portée englobe tout un éventail de contribuables sans même que ceux-ci s'en doutent; en effet, même s'il ne font pas de financement après impôt, ces contribuables peuvent quand même être visés par les règles en question.

La même situation se produit en ce qui a trait à la rémunération différée. Nous avons des règles susceptibles de modifier la période pour laquelle la rémunération différée doit être calculée dans le revenu; il y a, par exemple, les revenus de retraite, les dispositions relatives aux reports salariaux et les régimes d'avantages sociaux pour les employés—toutes ces nouvelles catégories se recoupent, encore une fois, les unes les autres, et toutes ont pour objectif d'empêcher que les sociétés aient dès maintenant droit à des déductions pour une rémunération qu'elles verseront plus tard, au moment où les contribuables ne seront pas assujettis à l'impôt pendant quelques années. Nous ne nous opposons pas à l'idée d'essayer de faire en sorte que les montants déductibles et les montants imposables s'équilibrent le plus possible, mais lorsque vous commencez à examiner les règles de plus près, vous vous rendez compte que tout cela est extrêmement fastidieux. On essaie d'éviter toutes les possibilités d'évasion avec le résultat que les règles deviennent pratiquement impossibles à appliquer—et personne ne sait plus où s'en aller.

[Text]

The Chairman: But is that not the normal thrust? Once you suggest a rule your colleague says that there are a lot of innovative people out there who figure a way around it. So, once you start figuring a way around it, you start adding things to close the loopholes.

Senator Roblin: But in defence of the witness' case, Mr. Chairman, the small business thing did work out quite well. His example is a good one. Perhaps he could inspire us to include some recommendations about simplification and how to approach it in our report.

The Chairman: He can inspire us, but all he is really saying is that it needs a lot of people with different views other than officials who have the job of trying not to live in the day-to-day world but to put the net out as wide as they can to get as much revenue as they can and to offset people like the witnesses, who are advising clients on how they can go around the rules.

Mr. Kellough: That is true; that is the way our income tax is drafted. It is drafted in a way to catch particular situations and that in itself adds complexity. As you say, the more transactions that transgress the rule, the more rules that are needed to catch the transactions, until you have a tremendous amount of legislation that is often overlapping and somewhat inconsistent. But, nonetheless, the point is a good one. Sooner or later you have to come to grips with simplification and you may have to give up something in terms of certainty in order to have simplification.

I think the idea of a joint symposium with the Canadian Tax Foundation, which, as you know, is a joint body formed by the Bar, the Institute of Chartered Accountants, and officers of the federal Department of Finance and Revenue Canada and perhaps the Department of Justice to canvass what is available in particular areas to try to simplify the Income Tax Act, for want of anything more specific, is perhaps a good way to start.

The Chairman: I suppose some business people have been very active in following the Canadian Tax Foundation, going to various events set up by the foundation to assist people and so on.

Mr. Strain: There is another very concrete area within the tax reform rules on the simplification issue, and that is the farming rules and the proposals to change the whole tax reporting regime for the entire Canadian farming community.

The Chairman: I think I can say that this committee speaks as one in that it thinks that to hit all farmers just to go after hobby farmers and part-time farmers is wrong.

Senator Roblin: "Perverse" is a good word.

The Chairman: Yes. If there are no further questions, I thank the witnesses for taking the time to appear here tonight. We appreciate very much the assistance you have given us. We

[Traduction]

Le président: N'est-ce pas là la tendance normale? À partir du moment où vous proposez une règle, il y a quelqu'un pour vous annoncer que des petits malins ont trouvé une façon de la contourner. Dès lors, vous commencez à alourdir votre règle pour empêcher justement qu'elle ne soit contournée.

Le sénateur Roblin: Mais comme l'a indiqué le témoin, monsieur le président, l'initiative prise dans le cas des critères applicables aux petites entreprises a bien fonctionné. Son exemple était bien choisi. Peut-être pourrions-nous nous en inspirer pour formuler certaines recommandations concernant la simplification et la façon d'aborder cette question dans notre rapport.

Le président: Nous pouvons certes nous en inspirer, mais tout ce que le témoin a voulu dire, c'est qu'il faut obtenir le point de vue d'un grand nombre de personnes autres que ceux dont le travail n'est pas de s'accomoder de la réalité quotidienne mais bien d'essayer d'accroître le plus possible les recettes et de faire échec aux gens comme vous qui conseillez vos clients sur la façon de contourner les règles.

M. Kellough: C'est exact. C'est ce qui explique que le libellé de la *Loi de l'impôt* soit aussi alambiqué. Elle est formulée de façon à s'appliquer à des situations particulières et c'est justement pour cela qu'elle est si complexe. Comme vous le soulignez, plus il y a de dérogations, plus il faut multiplier les règles pour empêcher ces dérogations. De sorte que vous vous retrouvez au bout du compte avec une loi hypervolumineuse, dont les dispositions se recoupent et manquent d'uniformité. Quoi qu'il en soit, le point soulevé est intéressant. Tôt ou tard, vous devrez vous attaquer au problème de la complexité et vous aurez peut-être alors à renoncer à certaines garanties par souci de simplification.

Je pense que l'idée de réunir l'Association canadienne d'études fiscales qui, comme vous le savez, est un organisme mixte qui regroupe des membres du barreau et de l'Institut des comptables agréés, et des représentants des ministères fédéraux des Finances, du Revenu et peut-être de la Justice pour faire le point et essayer de simplifier la *Loi de l'impôt sur le revenu*, est peut-être un bon point de départ.

Le président: Je suppose que bien des gens d'affaires suivent de près les activités de l'Association canadienne d'études fiscales et participent aux différentes initiatives prises par cet organisme pour leur venir en aide, etc.

M. Strain: Il y a un autre point très concret en ce qui concerne les règles de la réforme fiscale relatives à la question de la simplification. Il s'agit en l'occurrence des règles applicables à l'industrie agricole et des propositions visant à modifier l'ensemble des dispositions du régime fiscal s'appliquant aux agriculteurs.

Le président: Je pense que la position du Comité à ce sujet est qu'il est injuste de pénaliser tous les agriculteurs simplement pour prendre en défaut les agriculteurs à temps partiel et ceux qui s'adonnent à l'agriculture comme passe-temps.

Le sénateur Roblin: Le terme «abusif» serait bien choisi.

Le président: Effectivement. S'il n'y a pas d'autres questions, je remercie les témoins d'avoir pris le temps de venir témoigner ici ce soir. Nous vous sommes infiniment reconnais-

[Text]

as a committee are finding this area very difficult, but at the same time we are under tremendous constraints for two reasons. First, there is the necessity of making sure that we do not increase the deficit, and I am afraid that some of our recommendations may do that. At the same time we must also recognize that we are dealing with only stage one of a two-stage proposal. Stage two has not been integrated, and we do not know what it will be. So we are having our difficulties.

The committee adjourned.

[Traduction]

sants de votre aide. Nous trouvons toute cette question fort délicate, mais nous sommes en même temps soumis à d'énormes contraintes pour deux raisons. D'abord, il nous faut faire en sorte de ne pas contribuer à accroître le déficit et je crains bien que certaines de nos recommandations n'aient effectivement cet effet. De même, il nous faut reconnaître que nous n'examinons là que le premier volet d'une proposition en deux volets. Les modalités de mise en œuvre du deuxième volet n'ont pas encore été arrêtées et nous ignorons quelle forme elles prendront. Nous sommes donc nous aussi confrontés à certaines difficultés.

Le Comité suspend ses travaux.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

11:30 a.m.

From the Insurance Bureau of Canada:

Mr. J. L. Lyndon, President;
Mr. J. Cerasani, Chairman, Panel on Taxation.

6:00 p.m.

From the Canadian Institute of Chartered Accountants:

Mr. William J. Strain, Co-Chairman, Joint Committee on
Taxation.

From the Canadian Bar Association:

Mr. Howard J. Kellough, Co-Chairman, Joint Committee
on Taxation.

11 h 30

Du Bureau d'assurance du Canada:

M. J. L. Lyndon, président;
M. J. Cerasani, président, Comité de la fiscalité.

18 heures

De l'Institut canadien des comptables agréés:

M. William J. Strain, coprésident, Comité conjoint de la fis-
calité.

De l'Association du Barreau canadien:

M. Howard J. Kellough, coprésident, Comité conjoint de la
fiscalité.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banking, Trade and Commerce

Banques et du commerce

Chairman:
The Honourable IAN SINCLAIR

Président:
L'honorable IAN SINCLAIR

Wednesday, November 25, 1987

Le mercredi 25 novembre 1987

Issue No. 47

Fascicule n° 47

Eleventh Proceedings on:

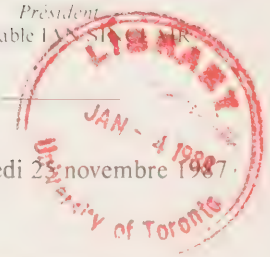
Onzième fascicule concernant:

Tax Reform in Canada

Réforme fiscale au Canada

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



STANDING SENATE COMMITTEE ON BANKING,
TRADE AND COMMERCE

The Honourable Ian Sinclair, *Chairman*

The Honourable Finlay MacDonald (*Halifax*),
Deputy Chairman

The Honourable Senators:

Anderson	MacDonald (<i>Halifax</i>)
Buckwold	*MacEachen, P.C. (or Frith)
Cogger	*Murray, P.C. (or Doody)
Cottreau	Perrault, P.C.
Flynn, P.C.	Riel, P.C.
Kelly	Roblin, P.C.
Kirby	Sinclair

**Ex officio Members*

(Quorum 4)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES BANQUES
ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Ian Sinclair

Vice-président: L'honorable Finlay MacDonald (*Halifax*)

Les honorables sénateurs:

Anderson	MacDonald (<i>Halifax</i>)
Buckwold	*MacEachen, c.p. (ou Frith)
Cogger	*Murray, c.p. (ou Doody)
Cottreau	Perrault, c.p.
Flynn, c.p.	Riel, c.p.
Kelly	Roblin, c.p.
Kirby	Sinclair

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, May 26, 1987:

“The Honourable Senator Sinclair moved, seconded by the Honourable Senator van Roggen:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to study and report upon tax reform in Canada, or any matter relating thereto; and

That the Committee submit its report no later than 29th February 1988.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Tuesday, June 23, 1987:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Sinclair moved, seconded by the Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*):

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce which was authorized by the Senate on 26th May, 1987, to study and report upon tax reform in Canada, or any matter relating thereto, be further authorized to examine and consider the documents tabled in the Senate on 22nd June, 1987, relating to tax reform 1987 (Sessional Paper No. 332-402).

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRES DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 26 mai 1987:

«L'honorable sénateur Sinclair propose, appuyé par l'honorable sénateur van Roggen,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la réforme fiscale au Canada, ou toute question s'y rattachant; et

Que le Comité fasse rapport au plus tard le 29 février 1988.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mardi 23 juin 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Sinclair propose, appuyé par l'honorable sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*),

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, autorisé par le Sénat le 26 mai 1987, à étudier la réforme fiscale au Canada, ou toute question s'y rattachant, soit de plus autorisé à étudier les documents sur la réforme fiscale 1987, déposés au Sénat le 22 juin 1987 (document parlementaire n° 332-402).

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, NOVEMBER 25, 1987
(82)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 1:30 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Ian Sinclair, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Anderson, Côtteau, (Doody), MacDonald (*Halifax*), Roblin and Sinclair. (6)

In attendance: From the Robarts Centre for Canadian Studies, York University: Prof. Thomas J. Courchene. *From Drache, Rotenberg:* Mr. Arthur B.C. Drache, Q.C. *From the Library of Parliament, Research Branch:* Mr. Bazil Zafiriou, Senior Analyst; Mr. Anthony Chapman, Research Officer, Economics Division.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the C.D. Howe Institute:

Mr. Edward A. Carmichael, Vice President.

From the Consumers' Association of Canada:

Dr. Robert Kerton, Chairman, Economic Issues Committee;

Mr. Tom Delaney, Member, Economic Issues Committee;

Ms. Kathleen Stephenson, Director, Association Policy & Activities.

The Committee, in compliance with the Orders of Reference dated 26th May, 1987 and 23rd June, 1987, resumed consideration of the study on tax reform in Canada, or any matter relating thereto.

The witness from the C.D. Howe Institute made a statement and answered questions.

It was—

Agreed, that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

Brief submitted by the C.D. Howe Institute (141 pages—English only) (*Exhibit BTC-RRRR*).

The witnesses from the Consumers' Association of Canada made a statement and answered questions.

It was—

Agreed, that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

"Submission of the Consumers' Association of Canada concerning the Proposals contained in the White Paper on Tax Reform—September 15, 1987" (14 pages—English only) (*Exhibit BTC-SSSS*).

At 2:50 p.m. it was,—

Ordered, that the Committee proceed to meet *in camera*.

The Committee considered the draft report.

The Honourable Senator Roblin moved that the Draft Report on tax reform in Canada, be adopted as amended, and

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 25 NOVEMBRE 1987
(82)

[Translation]

Le Comité permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 13 h 30, sous la présidence de l'honorable sénateur Ian Sinclair, président.

Membres du comité présents: Les honorables sénateurs Anderson, Côtteau, (Doody), MacDonald (*Halifax*), Roblin et Sinclair. (6)

Présents: Du Centre Robarts d'études canadiennes, Université York: M. Thomas J. Courchene. Du cabinet Drache et Rotenberg: M. Arthur B.C. Drache, c.r. De la Bibliothèque du Parlement, Service de recherche: M. Bazil Zafiriou, analyste principal; M. Anthony Chapman, attaché de recherche, division de l'économie.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Témoins:

De l'Institut C.D. Howe:

M. Edward A. Carmichael, vice-président.

De l'Association des consommateurs du Canada:

M. Robert Kerton, président, Comité des questions économiques;

M. Tom Delaney, membre, Comité des questions économiques;

M^{me} Kathleen Stephenson, directrice, Politiques et activités de l'association.

Conformément à ses ordres de renvoi du 26 mai 1987 et du 23 juin 1987, le comité reprend l'étude de la réforme fiscale au Canada et de toute question s'y rattachant.

Le témoin de l'Institut C.D. Howe fait une déclaration et répond aux questions.

Il est *convenu*—

Que le document suivant soit déposé auprès du greffier du comité:

«Mémoire présenté par l'Institut C.D. Howe» (141 pages—en anglais seulement) (*Document BTC RRRR*).

Les témoins de l'Association des consommateurs du Canada font une déclaration et répondent aux questions.

Il est *convenu*—

Que le document suivant soit déposé auprès du greffier du comité:

«Submission of the Consumers' Association of Canada concerning the Proposals contained in the White Paper on Tax Reform—September 15, 1987» (14 pages—en anglais seulement) (*Document BTC-SSSS*).

À 14 h 50, il est *ordonné*—

Que le comité se réunisse *à huis clos*.

Le comité étudie le projet de rapport.

L'honorable sénateur Roblin propose que le projet de rapport sur la réforme fiscale au Canada soit adopté, avec les

that the Chairman do so report to the Senate as the Twentieth Report of the Committee (interim report).

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator MacDonald (*Halifax*) moved that the Committee print 1,500 copies in both official languages of the Twentieth Report as a regular issue of proceedings with a special cover.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 3:05 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

modifications apportées et que le président présente au Sénat le Vingtième rapport du comité (rapport provisoire).

La motion, mise aux voix, est adoptée.

L'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*) propose que le comité fasse imprimer, dans les deux langues officielles, 1 500 exemplaires du Vingtième rapport, dans un fascicule ordinaire du comité, mais avec une couverture spéciale.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 15 h 05, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ

Le greffier du Comité

Timothy Ross Wilson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, November 25, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 1.30 p.m. to examine Tax Reform in Canada.

Senator Ian Sinclair (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we have with us this afternoon from the C. D. Howe Institute Mr. Edward Carmichael.

Mr. Carmichael, what is your background?

Mr. Edward A. Carmichael, Vice-President and Director of Research, C. D. Howe Institute: I have an economics background, Mr. Chairman.

The Chairman: I suppose we have to put up with economists as well as with lawyers. Your brief has been distributed to all members of the committee and has been reviewed by our staff. If you have an opening statement to make, please proceed.

Mr. Carmichael: If I may, Mr. Chairman, I will make a few brief opening remarks in which I will highlight some of the findings from this particular paper and present some of the perspective of the institute staff on the major tax reform issues still ahead of us.

To put our research on tax reform into context, tax reform, as important as it is, is seen by the C. D. Howe Institute as only one of several major policy initiatives on the national agenda. In our paper "Policy Review", published about a year ago, we argued that Canada faces major economic challenges, which include risks associated with large global trade imbalances that have, in our view, already led to disruptions in world financial markets and could lead to a slowdown in the economy next year; risks associated with U.S. protectionism; the need to reduce Canada's vulnerability to external shocks by steadily reducing large government budget deficits, and, finally, the need to respond appropriately to the U.S. tax reforms of 1986, which considerably lowered personal and corporate tax rates and broadened tax bases.

It was and remains our view that an economic policy strategy that secures and expands Canada's access to the U.S. market, progressively reduces the budget deficit and reforms the tax system by lowering tax rates and broadening tax bases will contribute greatly to meeting the economic challenges facing the country.

Our assessment of stage one of the tax reform, however, is that while it will go some distance towards improving the fairness and neutrality of Canada's income tax system, it will do little to tackle the fundamental challenges facing the country. Furthermore, the tax reform's impact on economic growth, inflation, capital investment and competitiveness will be neutral to mildly negative.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 25 novembre 1987

[Translation]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 13 h 30 pour examiner la réforme fiscale au Canada.

Le sénateur Ian Sinclair (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous accueillons cet après-midi M. Edward Carmichael, de l'Institut C.D. Howe.

Monsieur Carmichael, quelle formation avez-vous?

M. Edward A. Carmichael, vice-président et directeur de la Recherche, Institut C.D. Howe: J'ai une formation en économie, monsieur le président.

Le président: Je suppose que nous devons nous accommoder des économistes tout comme des avocats. Votre mémoire a été distribué à tous les membres du Comité et a été examiné par notre personnel. Si vous avez une déclaration préliminaire à faire, la parole est à vous.

M. Carmichael: Si vous me le permettez, monsieur le président, je ferai d'abord quelques brèves remarques afin de mettre en lumière certaines des conclusions de ce document et de présenter le point de vue du personnel de l'Institut sur d'importantes questions du projet de réforme fiscale.

Pour situer dans son contexte notre recherche sur la réforme fiscale je dirai que si importante que soit cette réforme, l'Institut C.D. Howe estime qu'il s'agit seulement d'une des principales initiatives inscrites à l'ordre du jour du gouvernement. Dans l'étude que nous avons publiée il y a un an et qui s'intitule «Policy Review», nous avons expliqué que le Canada se trouve devant d'importants défis économiques, dont les risques associés aux grands déséquilibres commerciaux globaux qui ont, à notre avis, déjà perturbé les marchés financiers mondiaux et qui pourraient occasionner un ralentissement économique l'an prochain, les risques associés au protectionnisme américain, la nécessité de rendre le Canada moins vulnérable aux secousses extérieures en réduisant progressivement les énormes déficits budgétaires du gouvernement, et enfin, la nécessité de réagir convenablement à la réforme fiscale américaine de 1986, qui a fait baisser considérablement les impôts des particuliers et des sociétés et élargi les assiettes fiscales.

Nous étions d'avis, et nous le sommes toujours, qu'une stratégie économique gouvernementale qui protège et accroît l'accès du Canada au marché américain, qui réduit progressivement le déficit budgétaire et qui réforme le régime fiscal en abaissant les taux d'impôt et en élargissant les assiettes fiscales aidera grandement le pays à relever ces défis économiques.

Toutefois, la première étape du projet de réforme fiscale améliorera, dans une certaine mesure, le régime fiscal canadien du point de vue équité et neutralité, mais elle n'aidera pas beaucoup le pays à relever ces défis fondamentaux. En outre, la réforme fiscale n'aura pas de répercussions sur la croissance économique, l'inflation, l'investissement et la compétitivité, et si elle en a, elles seront légèrement négatives.

[Texte]

Stage two reforms, including reform of sales tax, removal of existing income surtaxes and further reduction in personal income tax rates, would have a more substantial, positive economic impact. Moreover, our research suggests that the stage two reforms can make a major contribution to easing the adjustment to Canada-U.S. free trade.

I will divide the key findings of institute research on the impact of tax reform into the impact on individuals, the impact on businesses and a discussion about the sales tax reforms.

First, as regards the impact on individuals, the overall package, we feel, should get good marks for improving horizontal equity within personal tax systems; that is, extracting similar amounts of tax from people with similar incomes, regardless of the source of those incomes. The main reason for this improvement is the elimination of a number of deductions and exemptions and their replacement with tax credits. The institute is in broad agreement with this approach.

The Chairman: What do you mean by "broad agreement"? Do you mean that you are not in full agreement?

Mr. Carmichael: We are in full agreement with this approach of changing over to credits from exemptions and deductions.

I think that the institute has identified some anomalies in the personal tax changes. Under stage one of the reforms, as is indicated in one of the papers from this volume sent to the committee, marginal tax rates will generally be lower except for those people with wage incomes in the range of \$27,500 to the mid-\$40,000 range. Secondly, when rate changes and base broadening—or the conversion of exemptions to credits—are all taken into account, many families in the middle income bracket will be somewhat less well off after the tax reform than before. The more children such middle income families have, particularly if the children range in age from 19 to 21, the larger the negative impact, since the conversion of deductions into credits is less generous for children than it is for the taxpayer and the spouse.

The second of these anomalies, this effect upon middle income families, has been addressed to some extent by the Commons Finance Committee, which has recommended augmenting the tax credit for the third and subsequent children, making this increase refundable. The committee also recommended that the dependent child tax credit be made available as an option for parents of children from 19 to 21 years old. These suggested changes will, I think, mitigate the problems involved in the initial proposal, although they will do so in a way that further complicates the tax system. A better approach might have been to address the underlying anomaly of sharply increased marginal tax rates for those with middle income levels. The house finance committee chose not to address the question of the structure of personal income tax rates, so went at the problem in this other way.

[Traduction]

Les réformes prévues au cours de la deuxième étape, y compris la réforme de la taxe de vente, la suppression des surtaxes existantes et de nouvelles réductions des taux d'impôt applicables aux revenus des particuliers, devraient avoir des répercussions économiques plus importantes et plus positives. En outre, d'après notre étude, les réformes de la deuxième étape pourraient faciliter grandement l'adaptation à la libéralisation des échanges commerciaux entre le Canada et les États-Unis.

Je vais diviser les conclusions clés de l'étude de l'Institut sur les répercussions de la réforme fiscale en répercussions sur les particuliers et répercussions sur les entreprises et je parlerai de la réforme de la taxe de vente.

Voyons d'abord les répercussions sur les particuliers. Dans son ensemble, le projet a certains mérites, dont celui d'améliorer l'équité horizontale du régime d'impôt sur le revenu des particuliers puisqu'on perçoit des montants analogues pour des revenus semblables, indépendamment de la provenance de ces revenus. Cette amélioration vise principalement à éliminer un certain nombre de déductions et d'exemptions et à les remplacer par des crédits d'impôt. Dans l'ensemble, l'Institut est d'accord avec cette approche.

Le président: Pourquoi dites-vous «dans l'ensemble»? Est-ce à dire que vous n'êtes pas entièrement d'accord?

M. Carmichael: Nous sommes tout à fait d'accord avec l'idée de changer les exemptions et les déductions en crédits.

Je crois que l'Institut a décelé certaines anomalies dans les modifications envisagées pour l'impôt des particuliers. Dans le cadre de la première étape de la réforme, comme nous l'avons indiqué dans l'un des documents que nous avons envoyés au Comité, les taux marginaux d'imposition seront généralement abaissés sauf pour les contribuables dont les revenus se situent dans la tranche de 27 500 \$ à 45 000 \$. Deuxièmement, si l'on tient compte des nouveaux taux et de l'élargissement de l'assiette fiscale, ou de la conversion des exemptions en crédits, on constate que bon nombre de familles à revenu moyen seront désavantagées après la réforme fiscale. Plus une famille à revenu moyen sera nombreuse, plus les répercussions seront négatives, notamment si les enfants qui en font partie ont entre 19 et 21 ans, étant donné que la conversion des déductions en crédits est moins généreuse pour les enfants que pour le contribuable et son conjoint.

Le Comité des finances de la Chambre des communes a su pallier, dans une certaine mesure, la deuxième de ces anomalies, c'est-à-dire les répercussions sur les familles à revenu moyen, en recommandant d'augmenter le crédit d'impôt pour le troisième enfant et ceux qui suivent et en proposant que cette augmentation soit remboursable. Le comité a aussi recommandé que les parents qui ont des enfants entre 19 et 21 ans puissent se prévaloir du crédit d'impôt pour enfants à charge. Ces modifications proposées permettront, à mon avis, d'atténuer les problèmes que posait le projet initial, mais ce faisant, elles vont compliquer davantage le régime fiscal. On aurait pu trouver une meilleure solution pour résoudre le problème des taux d'imposition marginaux considérablement accrus pour les contribuables à revenu moyen. Le Comité des finances de la Chambre des communes a décidé de ne pas exa-

[Text]

In the institute's view, second stage reforms that will reform the federal sales tax should revisit the personal rate structure with a view to creating a smoother progression of marginal tax rates.

Some concerns have been identified in the brief we submitted about the taxation of personal investment income; namely, the less than complete integration of the personal and corporate income tax, higher tax rates on dividends than on capital gains and the lack of inflation adjustment for capital gains.

I would next like to make a few remarks about the impact of tax reform on business and tax competitiveness. Our research in this area yields the following conclusions: First, although there has been a shift in the tax burden towards corporations, the shift is similar to that which took place in the U.S. tax reform of 1986. In both countries, effective tax rates across different industries will be made more equal. This is another general direction of the tax reform that the institute fully supports.

Second, the reduction in corporate tax rates in Canada reduces incentives for businesses to undertake tax planning that would shift corporate income to the United States and deductions to Canada, thereby reducing the risk of a substantial erosion of Canada's corporate tax base.

Third, our comparison of pre- and post-reform tax rates on a typical manufacturing business leads to the following results: in 1986, Canadian firms—this is prior to both U.S. and Canadian reforms—had a 4 per cent rate advantage, approximately, over U.S. firms. By 1988 this will deteriorate to about a 2 percentage point disadvantage. By 1992, however, when Canadian corporate tax rates are fully phased down to lower levels, Canada's advantage is likely to be restored to from about 2 to 3 percentage points. These figures will vary to some extent depending on whether provinces and states make any changes in their tax rates over that period, and they will obviously vary across provinces.

Fourth, simulations that we have done for a "typical" manufacturing investment suggests that Canada will maintain, when these reforms are fully phased in, the slight corporate tax advantage overall—that is, including both the rate reductions and the base of broadening—that it enjoyed prior to both U.S. and Canadian reforms.

Fifth, in spite of these favourable comparisons, the effective tax rate on new investment in manufacturing will increase rather substantially in both the U.S. and Canada. This is a factor which can be expected to reduce capital investment, particularly in those industries that benefited from accelerated

[Translation]

miner la structure des taux d'impôt applicables au revenu des particuliers et a donc abordé le problème sous cet autre angle.

L'Institut est d'avis que l'on devrait revoir le système des taux d'impôt applicables au revenu des particuliers lorsque l'on procédera, durant la deuxième étape, à la réforme de la taxe de vente fédérale, afin que l'augmentation des taux marginaux d'imposition se fasse plus aisément.

Nous avons exposé certaines de nos préoccupations dans notre mémoire sur l'imposition des revenus de placements des particuliers, soit l'intégration incomplète de l'impôt sur le revenu des particuliers et des entreprises, les taux d'impôt plus élevés sur les dividendes que sur les gains en capital et l'absence de rajustement en fonction de l'inflation pour les gains en capital.

Je vais maintenant dire quelques mots des répercussions de la réforme fiscale sur les entreprises et la compétitivité dans le domaine fiscal. Les conclusions de notre recherche dans ce domaine sont les suivantes: premièrement, on a augmenté le fardeau fiscal des sociétés, mais ce transfert est semblable à celui qui a été effectué dans le cadre de la réforme américaine de 1986. Dans les deux pays, les taux d'impôt applicables aux différentes industries seront davantage comparables. C'est là une autre orientation de la réforme fiscale que l'Institut appuie entièrement.

Deuxièmement, avec la réduction des taux d'imposition des sociétés au Canada, il sera moins alléchant pour les entreprises d'entreprendre une planification fiscale prévoyant de transférer les revenus des sociétés aux États-Unis et de demander les déductions au Canada, ce qui permet de réduire le risque d'une forte érosion de l'assiette fiscale des sociétés au Canada.

Troisièmement, notre comparaison des taux d'imposition d'une entreprise manufacturière type, avant et après la réforme, a donné les résultats suivants: en 1986, c'est-à-dire avant les réformes américaine et canadienne, les entreprises canadiennes bénéficiaient d'un avantage d'environ 4 p. 100 par rapport aux entreprises américaines. En 1988, les entreprises canadiennes ne seront plus favorisées: leur désavantage équivaldra à environ 2 points de pourcentage. Toutefois, en 1992, lorsque les taux d'imposition des sociétés canadiennes auront été entièrement ramenés aux niveaux inférieurs prévus, le Canada sera probablement à nouveau avantagé d'environ 2 ou 3 points de pourcentage. Ces chiffres fluctueront selon que les provinces et les États modifieront plus ou moins leurs taux d'imposition durant cette période, et de toute évidence, ils varieront d'une province à l'autre.

Quatrièmement, selon les différents scénarios que nous avons essayés pour un investissement manufacturier type, il semble que le Canada conservera, à l'issue de ces réformes, le léger avantage fiscal qu'il offrait aux sociétés avant les réformes américaine et canadienne, avantage qui se traduisait à la fois par une réduction des taux et par un élargissement de l'assiette fiscale.

Cinquièmement, malgré ces comparaisons favorables, le taux d'imposition réel des nouveaux investissements dans le secteur manufacturier augmentera énormément, aussi bien aux États-Unis qu'au Canada. On peut donc s'attendre à une baisse des investissements, notamment dans les industries qui

[Texte]

depreciation and investment tax credits. This is of some concern as Canada enters a free trade agreement with the United States that will require substantial industry rationalization and restructuring. Once again there is a proposal in the House Finance Committee's report to increase the depreciation or capital cost allowance for manufacturing equipment from 25 per cent to 30 per cent decline in balance, and that will go some distance toward alleviating this concern.

Sixth, the major disappointment for Canadian business in tax reform was the indefinite postponement of the sales tax reform, which is the aspect of the overall tax reform package which we believe offers the greatest potential to improve the international competitiveness of Canadian business.

So overall I guess I would say, on the personal and corporate tax reforms, that generally they are in the right direction. There are some problems, and there is one potentially major concern for the future which I have not mentioned, which is that no steps have really been taken to make the tax system inflation-proof or more robust in a higher inflation period. Some economists argue—and we are sympathetic toward that argument—that the current reform, or the system after the current reform is put in place, could easily be blown apart by a return to double digit inflation rates.

I turn now to a few words about sales tax reform. The C.D. Howe Institute is in agreement with virtually all other serious tax analysts in saying that reform of the federal sales tax is long overdue. The existing manufacturers' sales tax is an unnecessary burden on the economy. It is perverse by penalizing exports and by subsidizing imports. It drives up the cost of manufactured goods, making them more expensive in Canada than in the United States.

Stage one of tax reform moved in the wrong direction on sales taxes, in our view, by expanding the role of current federal sales tax.

The Institute's research, and that of others, indicates that any one of the three reform proposals contained in the white paper—a national sales tax, a federal goods and services tax, or a federal value-added tax—would be better than the existing manufacturers' sales tax.

Political reality, however, suggests that Canadians are not yet ready to accept a comprehensive multi-stage service tax. Although economists and tax specialists—

The Chairman: Suggests what?

Mr. Carmichael: Suggests that Canadians are not yet ready to accept a comprehensive multi-stage sales tax.

The Chairman: I wonder what that is based on. Have you done a poll?

Mr. Carmichael: This is an observation of the reactions to the notion of comprehensive sales tax that would include food. It is a poll of reading positions taken by various parties and

[Traduction]

ont bénéficié de l'amortissement accéléré et de crédits d'impôt à l'investissement. C'est un peu inquiétant dans la mesure où le Canada est en voie de conclure avec les États-Unis un accord de libre-échange qui exigera une restructuration et une rationalisation importante des industries. Ici encore, le Comité des finances de la Chambre des communes recommande dans son rapport de porter de 25 à 30 p. 100 d'amortissement dégressif la déduction pour amortissement applicable à l'équipement manufacturier, ce qui atténuera quelque peu le problème.

Sixièmement, ce qui déçoit surtout les entreprises canadiennes dans le projet de réforme c'est le report à une date indéterminée de la réforme de la taxe de vente, aspect du projet global qui, à notre avis, offre le plus de possibilités d'améliorer la compétitivité des entreprises canadiennes à l'échelle internationale.

Dans l'ensemble, je peux donc dire que les réformes qui concernent l'impôt des particuliers et celui des sociétés vont généralement dans la bonne direction. Toutefois, elles présentent aussi certains problèmes. Il est un aspect dont je n'ai pas encore parlé et qui pourrait poser de graves difficultés à l'avenir: aucune mesure n'a vraiment été prise pour mettre le régime fiscal à l'abri de l'inflation ou pour le renforcer lorsque le taux d'inflation est élevé. Certains économistes estiment, et nous croyons qu'ils ont raison, que la réforme actuelle, ou le système qui sera en place à l'issue de la réforme, pourrait facilement s'écrouler si l'on revenait à une inflation de deux chiffres.

J'aimerais maintenant dire quelques mots sur la réforme de la taxe de vente. L'Institut C.D. Howe est d'accord avec presque tous les autres analystes fiscaux sérieux qui estiment qu'il est grand temps de procéder à une réforme de la taxe de vente fédérale. La taxe de vente qui est actuellement imposée aux manufacturiers est un fardeau inutile sur le plan économique. Elle est perverse car elle pénalise les exportations et encourage les importations. Elle fait grimper le coût des produits manufacturés et les rend plus coûteux au Canada qu'aux États-Unis.

À notre avis, dans la première étape de la réforme fiscale, on fait fausse route en élargissant le rôle de la taxe de vente fédérale actuelle.

L'étude de l'Institut et d'autres recherches révèlent que n'importe laquelle des trois propositions du Livre blanc, une taxe de vente nationale, une taxe de vente sur les biens et services ou une taxe fédérale à la valeur ajoutée, vaudrait mieux que la taxe de vente actuellement imposée aux manufacturiers.

Sur le plan politique, il semble toutefois que les Canadiens ne sont pas prêts à accepter une taxe globale à plusieurs niveaux sur les services. Les économistes et les fiscalistes...

Le président: Que disent-ils?

M. Carmichael: Ils croient que les Canadiens ne sont pas encore prêts à accepter une taxe de vente globale à plusieurs niveaux.

Le président: Je me demande sur quoi ils fondent leurs affirmations. Avez-vous fait un sondage?

M. Carmichael: Nous avons simplement observé les réactions qu'a suscitées l'idée d'étendre la taxe de vente aux aliments. Nous avons pris connaissance des positions adoptées

[Text]

what have you. Let me continue and perhaps I can alleviate some of the difficulty. Although economists and tax specialists can demonstrate to most that a comprehensive value-added tax, accompanied by an appropriate refundable sales tax credit, will leave all Canadians better off, politicians appear unwilling or unable to take this message to voters. Thus the potential for a revolt against a new tax on food, in our view, is stymieing broader sales tax reform.

In a very pragmatic and, I think, politically sensitive study contained in a brief that we submitted to you, John Bossons of the University of Toronto argues for quick action to replace the federal manufacturers' sales tax with either a national or federal-only value-added tax which exempts food, drugs and financial services and is accompanied by a refundable sales tax credit for low income households. Bossons recognizes that the issue of whether food and other items should be exempt is of secondary importance in sales tax reform.

I will close with some comments on what we think perhaps are the next steps. It is our view at the C.D. Howe Institute that once the Commons Finance Committee's recommendations, and the recommendations of this committee, are carefully considered, and appropriate changes made in forthcoming legislation, the tax reform debate should move quickly on to the second stage. It should focus on replacing the archaic manufacturers' sales tax with a federal or national value-added tax for two reasons: First, many of the industries that will bear a higher tax burden due to corporate tax reform will also be facing stiffer competition under a Canada-U.S. free trade agreement. Many of these same industries are currently disproportionately burdened by the existing manufacturers' sales tax. Reforming the federal sales tax would greatly benefit Canadian manufacturers who must adjust to the free trade environment.

Secondly, resolving some of the anomalies in the personal income tax rate structure, that I mentioned before, and removing the incentive-damaging personal and corporate surtaxes—in other words, completing the personal tax reform—can be carried out in a revenue neutral way in the second stage of tax reform.

That is my introductory comment.

The Chairman: Has the Howe Institute taken any position on whether the federal government should proceed, even though it cannot integrate a multi-stage sales tax with the retail sales tax of the provinces?

Mr. Carmichael: Our view on that would be that the discussions, which I believe have already begun between the federal Finance Department and the provinces—

[Translation]

par les différents, partis etc. Si vous me permettez de continuer, je pourrais peut-être atténuer en partie les difficultés. Les économistes et les spécialistes fiscaux peuvent généralement démontrer qu'une taxe globale à la valeur ajoutée, assortie d'un crédit adéquat remboursable au titre de la taxe de ventes, sera avantageux pour tous les Canadiens; nos élus ne semblent toutefois pas disposés à transmettre ce message à leurs commettants ou n'y parviennent pas. Aussi, le risque d'une levée de boucliers contre une nouvelle taxe sur les aliments place, selon nous, dans une impasse une réforme plus vaste de la taxe de vente.

Dans une étude très pragmatique contenue dans un mémoire que nous vous avons soumis et qui, selon moi, saisit bien la réalité politique, John Bossons, de l'Université de Toronto, explique qu'il faut remplacer rapidement la taxe de vente fédérale sur les produits manufacturés par une taxe à la valeur ajoutée nationale ou fédérale qui ne s'appliquerait pas aux aliments, aux médicaments et aux services financiers et qui serait accompagnée d'un crédit remboursable au titre de la taxe de vente pour les ménages à faible revenu. M. Bossons reconnaît que la question de savoir si les aliments et d'autres articles devraient en être exemptés est secondaire en ce qui concerne la réforme de la taxe de vente.

En terminant, je vais parler des mesures qu'à notre avis, il y aurait peut-être lieu de prendre ensuite. Selon l'Institut C.D. Howe, une fois que les recommandations du Comité des finances de la Chambre des communes et de votre comité auront été étudiées en profondeur et que les modifications nécessaires auront été apportées par voie législative, il faudrait rapidement entamer la deuxième étape du projet de réforme fiscale. Il faudrait remplacer la taxe de vente désuète qui vise les produits manufacturés par une taxe fédérale ou nationale à la valeur ajoutée, et ce pour deux raisons: premièrement, de nombreuses industries dont le fardeau fiscal augmentera par suite de la réforme de l'impôt des sociétés devront aussi faire face à une concurrence accrue résultant de l'accord canado-américain de libre-échange. Actuellement, bon nombre de ces industries sont démesurément accablées par la taxe de vente imposée aux manufacturiers. La réforme de la taxe de vente fédérale sera d'un grand avantage pour les manufacturiers canadiens qui devront s'adapter au contexte du libre-échange.

Deuxièmement, on peut résoudre certaines anomalies qui concernent le barème des taux d'imposition des particuliers et dont j'ai déjà parlé, et supprimer les surtaxes démotivantes imposées aux particuliers et aux sociétés, en d'autres termes, on peut achever la réforme de l'impôt des particuliers, sans provoquer d'incidence notable sur le niveau des recettes, dans le cadre de la deuxième étape de la réforme fiscale.

Voilà qui met fin à ma déclaration liminaire.

Le président: L'Institut C.D. Howe a-t-il pris position sur la question de savoir si le gouvernement fédéral devrait aller de l'avant, même s'il ne peut intégrer une taxe de vente multi-stades à la taxe de vente au détail des provinces?

M. Carmichael: À notre avis, les discussions, qui, sauf erreur, ont déjà commencé entre le ministère fédéral des Finances et les provinces...

[Texte]

The Chairman: Somewhere in your brief you said that they were proceeding "favourably". I think that was the word used.

Mr. Carmichael: It may be in one of these papers. My own personal view is that it is proceeding relatively slowly. My soundings with provincial governments suggest to me that there are a lot of reservations on the part of many of the provincial governments.

The Chairman: That is why I was a little surprised at the word "favourable".

Mr. Carmichael: I will check to see where it appears and will talk to the author. My own sense—and I believe the sense in John Bossons' paper, which deals primarily with this—is that the discussions should proceed, that if it becomes apparent at an early stage—that is, in the first half of 1988—that the discussions are not going to turn into some kind of an accommodation between the federal government and the provinces in short order, then the federal government should proceed with a federal-only tax that would be designed so as to permit provinces, who wished to participate—that is, to harmonize their sales tax base with the federal tax base—to do so; they could opt in. We know that at least one province has indicated that it is not interested in proceeding with the national sales tax. So perhaps this is the most pragmatic way to go.

The Chairman: Why do you say "in the first half", because they have already been talking for six months, or more?

Mr. Carmichael: I would say that some judgment has to be made. My sense at the moment is that most of the attention—

The Chairman: We have had witnesses who said that it should be in the first quarter.

Mr. Carmichael: I would not object to the first quarter.

The Chairman: The sooner the better?

Mr. Carmichael: My sense would be that most of the attention in the period since the white paper was brought down has obviously focused on the stage one reforms; and my sense is that the discussions have not progressed as far as they might progress; that once the stage one legislation is largely in place, the discussions would gear up to some extent. So, having seen only the first half, I am suggesting that perhaps not much has so far been done and the discussion should be given a chance.

The Chairman: As an overview, would you agree that the thrust of stage one as a whole has two major flaws: first, it is adverse to families, and, second, it is adverse to equity investments?

Mr. Carmichael: I would agree with both those points. The other point I would add is the one I mentioned, that there is some concern about the tax burden on certain sections of the manufacturing sector that will also be under pressure in the Free Trade Agreement.

The Chairman: Of course, that point can be addressed in the second stage.

Mr. Carmichael: Yes.

[Traduction]

Le président: Dans votre mémoire, vous avez dit qu'ils semblaient «favorables». Je crois que c'est bien le terme employé.

M. Carmichael: C'est peut-être dans l'un de nos documents. Personnellement, je crois que ces entretiens progressent plutôt lentement. Les sondages que j'ai faits auprès des gouvernements provinciaux me portent à croire que beaucoup d'entre eux ont de sérieuses réserves à ce sujet.

Le président: C'est pourquoi j'ai été un peu surpris lorsque j'ai lu le terme «favorables».

M. Carmichael: Je vais retrouver le passage et j'en parlerai à l'auteur. À mon avis—et je crois que c'est également l'avis émis dans le document de John Bossons qui porte surtout sur cette question—ces discussions devraient se poursuivre et s'il devient clair dès le début—c'est-à-dire au cours du premier semestre de 1988—qu'elles n'aboutiront pas rapidement à un arrangement entre les gouvernements fédéral et provinciaux, le fédéral devrait mettre sur pied une taxe uniquement fédérale qui serait conçue de manière à ce que les provinces qui désiraient harmoniser leur taxe de vente avec celle du gouvernement fédéral puissent choisir de le faire. Nous savons qu'au moins une province a déclaré que l'idée d'une taxe de vente nationale ne l'intéresse pas. C'est peut-être donc la façon de procéder la plus pragmatique.

Le président: Pourquoi dites-vous «au cours du premier semestre», puisque les entretiens durent déjà depuis six mois, si ce n'est pas plus?

M. Carmichael: Il faut bien prendre une décision. À mon avis, à l'heure actuelle, l'attention est surtout concentrée...

Le président: Certains témoins nous ont dit qu'une décision devrait être prise au cours du premier trimestre.

M. Carmichael: Ça me conviendrait.

Le président: Le plus tôt serait le mieux, n'est-ce pas?

M. Carmichael: À mon avis, depuis le dépôt du Livre blanc, l'attention générale est tournée vers la première étape de la réforme; à mon sens, les discussions n'ont pas progressé autant qu'elles auraient pu; lorsque les réformes de la première étape seront entrées en vigueur, le rythme va s'accroître un peu. Par conséquent, comme nous n'avons vu que la première partie de la réforme, je pense qu'on n'a pas réalisé grand-chose et qu'il vaudrait la peine de poursuivre les discussions.

Le président: Dans l'ensemble, conviendriez-vous que l'objectif visé à la première étape comporte deux grandes faiblesses, c'est-à-dire, d'une part, que la réforme pénalise les familles et, d'autre part, qu'elle n'encourage pas l'investissement dans les valeurs mobilières à revenu variable?

M. Carmichael: Je suis d'accord avec vous sur les deux points. L'autre désavantage des réformes de la première phase, dont j'ai déjà parlé, c'est que comme certains le craignent, elles alourdiront le fardeau fiscal de certaines entreprises du secteur manufacturier qui devront en plus résister à la concurrence accrue que suscitera l'Accord de libre-échange.

Le président: Évidemment, nous pourrions régler ce problème au cours de la deuxième phase.

M. Carmichael: C'est exact.

[Text]

Senator Anderson: Did you say that the present sales tax is discriminatory both to exporters and importers?

Mr. Carmichael: No. The tax discriminates against exporters and favours importers.

The Chairman: Senator Anderson, I believe the brief says that the impact on exporters is \$2 billion out of \$15 billion in manufacturers sales tax.

Senator Anderson: I understand that the exporter does not charge the tax to the consignee.

Mr. Carmichael: The favourable treatment of imports has been lessened in recent years, according to some industries, because the tax has been moved toward the wholesale level. It remains the case, though, that in general there is some favouring of imports in particular sectors, and there is definitely not full refundability of sales tax paid on exports, which would be required in order to alleviate the tax burden on exports as they leave the country.

Senator Anderson: You say that it is not "full." Do you mean that it is not "complete?"

Mr. Carmichael: There is refundability on the final export, but the problem is that exports are the product of many previous stages of production along the way. At each of these stages the sales tax is built in. It is that portion that is built in along the way in the processing that is not refundable. That is why there is a portion that continues to burden exports.

Senator Anderson: So the original manufacturer does not collect the tax?

Mr. Carmichael: The various inputs into the processing bear the tax.

Senator Roblin: I would like to raise a question respecting the papers written by Mr. R.D. Brown and by Mr. Timbrell. At page 5 of his paper, Mr. Brown talks about effective depreciation rates on most machinery and equipment. He makes the point that when the changes are fully effective, these rates will be below those of the United States. I believe we have had other testimony from the Department of Finance that does not take that view. I would like your comment on that point. Mr. Brown then goes on to say that these depreciations would cut back on business cash flow significantly.

In Mr. Timbrell's account of the comparison between the two countries, he makes the point at the bottom of page 5 and the top of page 6 that, after all the changes are put into effect, the cash flow for manufacturing assets and resource extraction assets and, indeed, for research and development are better for Canada than they are for the United States. He also goes on to say that as far as tax rates are concerned, and I think you made this point yourself—the tax rates are slightly more favourable in Canada. My conclusion is that Mr. Brown's observations, while no doubt true at least in respect of the specific matters he refers to, when wound into the whole fabric, become much less important than one would think at first reading. Is that a fair observation?

[Translation]

Le sénateur Anderson: Avez-vous bien dit que l'actuelle taxe de vente est discriminatoire à l'endroit des exportateurs et des importateurs?

M. Carmichael: Non. Elle pénalise les exportateurs et favorise les importateurs.

Le président: Sénatrice Anderson, sauf erreur, le mémoire dit que la taxe coûtera aux exportateurs 2 milliards de dollars alors qu'elle en coûtera 15 aux manufacturiers.

Le sénateur Anderson: Je sais que les exportateurs ne font pas payer la taxe aux destinataires.

M. Carmichael: Ces dernières années, selon certaines industries, on a un peu moins favorisé les importations parce qu'on a commencé à percevoir la taxe au niveau du commerce de gros. Il demeure cependant qu'en général, certaines importations sont favorisées et que les taxes de vente payées sur les exportations ne sont pas entièrement remboursables, ce qui serait nécessaire pour alléger les taxes payées sur les exportations au moment où elles quittent le pays.

Le sénateur Anderson: Vous avez dit qu'elles ne sont pas «entièrement» remboursables. Voulez-vous dire qu'elles ne sont pas «complètement» remboursables?

M. Carmichael: La taxe est remboursable à l'étape de l'exportation proprement dite, mais le problème, c'est que les exportations sont le produit de nombreuses opérations de production. La taxe de vente est perçue à chacune de ces étapes. C'est cette partie accumulée de la taxe qui n'est pas remboursable et c'est pourquoi une partie de la taxe continuera d'être perçue sur les exportations.

Le sénateur Anderson: Donc, le fabricant ne perçoit pas la taxe, n'est-ce pas?

M. Carmichael: Tous ceux qui interviennent dans la transformation paient la taxe.

Le sénateur Roblin: Je voudrais vous poser une question au sujet des documents rédigés par MM. R.D. Brown et Timbrell. À la page 5 de son document, M. Brown fait état des taux effectifs de dépréciation de la majeure partie de la machinerie et du matériel. Il fait valoir que lorsque la réforme sera entièrement terminée, ces taux seront inférieurs à ceux qui sont pratiqués aux États-Unis. Je crois que les représentants du ministère des Finances que nous avons entendus n'étaient pas de cet avis. Je voudrais connaître votre opinion là-dessus. M. Brown ajoute que cette dépréciation réduira considérablement la marge brute d'autofinancement des entreprises.

Dans sa comparaison entre les deux pays, M. Timbrell fait valoir, au bas de la page 5 et au début de la page 6, que lorsque toutes les réformes seront entrées en vigueur, la marge brute d'autofinancement des entreprises de fabrication et des sociétés d'exploitation de ressources naturelles ainsi, évidemment, que des entreprises qui font de la recherche et du développement, sera supérieure au Canada à ce qu'elle est aux États-Unis. Il ajoute également — et je crois que vous l'avez vous même dit — que les taux de la taxe canadienne sont légèrement inférieurs aux taux américains. J'en conclus donc que les observations de M. Brown, bien qu'elles soient indubitablement justes, en tout cas en ce qui concerne les domaines particuliers auxquels il fait référence, perdent beaucoup de l'impor-

[Texte]

Mr. Carmichael: Both Mr. Brown and Mr. Timbrell are senior tax partners of large accounting firms in Toronto. Both men conducted their own research, particularly on the question of the relative value of certain depreciation allowances before and after tax reform in both Canada and the United States. Having worked with both gentlemen, my observation would be that they remain, to some extent, in disagreement as to the impact of tax reform.

Mr. Timbrell's view and his calculations are laid out. The formula that he uses is laid out in a table that accompanies his paper, and he takes the view, generally speaking, that we have maintained for manufacturing equipment a slight advantage in the present value of the deductions for capital cost allowances relative to the United States.

Mr. Brown bases his comment in that paper on a paper written by another tax specialist by the name of David Broadhurst, who used a somewhat different formula, a somewhat different discount rate, to estimate the present value of these things. He came up with a different figure.

My own assessment, having examined Mr. Timbrell's calculations, is that I can find no problem with them.

The House of Commons Finance Committee chaired by Mr. Blenkarn has done a similar kind of calculation, again with a slightly different formula and different discount rate. Generally, the committee's conclusion agrees with Mr. Timbrell's, that there has not been any significant loss in terms of the relative values or the relative positions on depreciation.

However, that does not change the point I made in my opening remarks that in both countries these changes that have reduced capital cost allowances have raised the effective tax rate on new investment in manufacturing. That is something that needs to be taken account of. The relative factors are important, but so are the absolute levels.

Senator Roblin: I notice that the reduction in cash flow, because of all these manoeuvres, is estimated to be about 5 per cent, or the same in both countries. The reason the figure attracted my attention is that other witnesses who appeared before us, particularly representatives from the forestry industry, were extremely emphatic about their cash-flow situation, which, they said, would be affected to the extent of 3 per cent. When I saw these other figures, I began to think perhaps everybody was in the same boat; and that seems to be the case.

The Chairman: Is the "put in use" rule suggested here similar to the "put in use" rule in the United States? It has a significant effect on cash flow.

Mr. Carmichael: I do not know the rule in the United States; so I cannot tell you the answer. I do know that the calculations done in these papers—for example, Mr. Timbrell's paper—were unable to model in their simulation exercises the effect of the put in-use rule. I think Mr. Timbrell notes in the

[Traduction]

tance qu'elles semblent avoir à première vue lorsqu'elles sont placées dans le contexte global. Qu'en pensez-vous?

M. Carmichael: MM. Brown et Timbrell sont tous deux des fiscalistes d'expérience à l'emploi de grande firme comptable de Toronto. Ils ont tous deux faits des recherches, surtout sur la valeur relative de certaines réserves pour amortissement avant et après la réforme fiscale au Canada et aux États-Unis. Ayant déjà travaillé avec eux, je dirais que dans une certaine mesure, ils ne sont quand même pas du même avis sur les répercussions de la réforme fiscale.

M. Timbrell donne les détails de ses calculs et de ses conclusions. La formule qu'il a employée est exposée dans un tableau annexé à son document, et il conclut qu'en général, pour ce qui est du matériel manufacturier, nous avons maintenu un léger avantage quant à la valeur actuelle des réserves au titre des déductions pour amortissement comparativement aux États-Unis.

L'avis de M. Brown au sujet de ces conclusions est basé sur un document rédigé par un autre fiscaliste du nom de David Broadhurst, qui a utilisé une formule et un taux d'actualisation différents pour faire une estimation de la valeur actuelle de tous ces facteurs. Il est arrivé à un autre résultat.

Ayant examiné les calculs de M. Timbrell, je n'y trouve rien à redire.

Le Comité des finances de la Chambre des Communes, présidé par M. Blenkarn, a fait des calculs du même genre en utilisant lui aussi une formule et un taux d'actualisation légèrement différent. En général, il conclut comme M. Timbrell, qu'il n'y a pas d'écart appréciable en ce qui concerne la dépréciation.

Cependant, cela ne change rien à ce que j'ai dit dans ma déclaration liminaire, c'est-à-dire que dans les deux pays, les mesures qui ont réduit les déductions pour amortissement ont eu pour effet d'augmenter l'impôt réel sur les nouveaux investissements dans le domaine manufacturier. C'est là une chose dont il faut tenir compte. Les facteurs relatifs sont importants, mais les niveaux absolus le sont également.

Le sénateur Roblin: Je remarque qu'à cause de toutes ces manoeuvres, on estime que la marge brute d'autofinancement diminue d'environ 5 p. 100 et ce, dans les deux pays. Ce chiffre a attiré mon attention parce que d'autres témoins que nous avons entendus, plus particulièrement les représentants de l'industrie forestière, ont énormément insisté sur leur marge brute d'autofinancement qui, à leurs dires, aurait diminué de 3 p. 100. Lorsque j'ai vu l'autre chiffre de 5 p. 100, je me suis demandé si tout le monde n'était pas un peu dans la même situation, et il me semble que c'est le cas.

Le président: La règle de mise en service qu'on propose d'appliquer au Canada ressemble-t-elle à celle qui est en vigueur aux États-Unis? Elle aura un effet considérable sur la marge brute d'autofinancement.

M. Carmichael: Je ne peux répondre à votre question parce que je ne connais pas la règle américaine. Je sais que les calculs effectués dans ces documents, par exemple dans celui de M. Timbrell, n'ont pas permis de définir, dans les exercices de simulation, l'effet de la règle de mise en service. Je crois que

[Text]

text of his paper that the absence of this rule would have the effect of making the comparisons relative to Canada somewhat less favourable. However, it depends, as you say, on the similar rule in the United States, and I do not know what that rule is.

The Chairman: He must have been able to find out the rule in the United States. I wonder why he left it out.

Mr. Carmichael: I understand from him that it was difficult within the sort of computer simulation he was doing to find a specific way of modelling the rule. You must make some assumptions about when a particular investment would be put in use. So all I can tell you is that he found it difficult to do.

The Chairman: Senator Roblin, do you have any further questions?

Senator Roblin: No, I have finished for the time-being.

The Chairman: Senator MacDonald?

Senator MacDonald (Halifax): Mr. Chairman, I apologize for being late. I have no questions.

The Chairman: Mr. Carmichael, did the C.D. Howe Institute come to any conclusion with respect to bringing about a more equitable distribution of the tax burden among financial institutions than has been suggested in the white paper?

Mr. Carmichael: This is another area, Mr. Chairman. Just understanding how financial institutions are taxed is a complex enough problem, and I am afraid I am not able to shed any light on that area. The answer is no, the Institute has not taken any position.

The Chairman: What is your view on minimum tax? Does the C.D. Howe Institute have any view on minimum tax?

Mr. Carmichael: In general, we have regarded minimum taxes as, at best, a temporary measure to be put in place while other measures or reforms were taking place that would get at the root of the problem of individuals or corporations who have high incomes and who pay very little tax. Generally, our assessment would be that these situations result either from fluctuations in income from year to year—which makes averaging important for some individuals—or from the use of exemptions and deductions or various tax provisions that are within the system. Our feeling has been that the way to approach these situations directly is to look at the exemptions, deductions and other tax provisions that are generating the zero tax situation for the companies, and not to impose alternative taxes which, essentially, leave you with two parallel tax systems: one that is in effect if you are paying above a certain amount of tax and another one that is in effect if you are not.

I believe there was a situation in Quebec—and I suppose it still exists—where, because of the province collecting its own personal income taxes, Quebec residents then had to fill out separate tax forms for the province and for the federal government. It then followed that people who were in this position of being caught by the alternative minimum tax had to calculate their taxable income on four different forms. Therefore, setting up that kind of system only increases the complexity of the tax system.

[Translation]

M. Timbrell note dans son document qu'en l'absence de cette règle, la comparaison entre le Canada et les États-Unis serait un peu moins favorable au Canada. Cependant, comme vous l'avez dit, cela dépend de la règle équivalente appliquée aux États-Unis et je ne la connais pas.

Le président: Il devait la connaître, lui. Je me demande pourquoi il n'en a pas parlé.

M. Carmichael: À ce qu'il m'a dit, il n'a pas réussi à adapter la règle au genre de simulation par ordinateur qu'il faisait. Il faut faire des hypothèses sur la date à laquelle un placement sera «mis en service». Je peux donc vous dire qu'il a trouvé ce travail difficile.

Le président: Sénateur Roblin, avez-vous d'autres questions?

Le sénateur Roblin: Non, pas pour l'instant.

Le président: Sénateur MacDonald?

Le sénateur MacDonald (Halifax): Monsieur le président, je m'excuse d'être en retard. Je n'ai pas de questions.

Le président: Monsieur Carmichael, l'Institut C.D. Howe est-il parvenu à une conclusion sur une répartition du fardeau fiscal entre les institutions financières plus équitable que celle qui est proposée dans le Livre blanc?

M. Carmichael: C'est une autre question. Comprendre comment les institutions sont imposées est un problème suffisamment complexe; j'ai bien peur de ne pouvoir vous éclairer. La réponse est non; l'institut n'a pas pris position.

Le président: Que pensez-vous de l'impôt minimum? L'Institut C.D. Howe a-t-il une opinion à ce sujet?

M. Carmichael: En général, nous considérons que l'impôt minimum n'est qu'une mesure temporaire mise en place pendant que sont élaborées des réformes destinées à régler vraiment le problème des particuliers et des sociétés à revenu élevé qui paient très peu d'impôt. D'une façon générale, nous estimons que ces situations tiennent au fait que le revenu fluctue d'une année à l'autre, ce qui rend l'étalement important pour certaines personnes, ou que l'on se sert d'exemptions, de déductions ou de dispositions qui font partie du système. Par rapport à ces situations, l'approche directe consiste selon nous à examiner les exemptions, déductions et autres dispositions fiscales grâce auxquelles une société ne paie pas d'impôt, et non à imposer des impôts de rechange qui créent essentiellement deux régimes fiscaux parallèles: le premier intervient si l'on paie plus qu'un certain montant d'impôt, et le second dans les autres cas.

Je crois qu'au Québec—je suppose qu'il en est encore ainsi—du fait que la province percevait elle-même des impôts sur le revenu des particuliers, les résidents du Québec devaient remplir deux déclarations d'impôt, une pour le Québec, une pour le gouvernement fédéral la personne qui se demandait si elle devait opter pour l'impôt minimum devait donc calculer son revenu imposable dans quatre formules différentes. La mise en place d'un tel système ne fait qu'accroître la complexité du régime fiscal.

[Texte]

It is sometimes difficult to move swiftly to correct the root problems that have generated the outcomes, and so we have in the past suggested that minimum taxes might be appropriate in a transitional period, while one works out what the basic problem is and then goes to work on dealing with it.

The Chairman: What you are saying, then, is that it is one of the ways in which to reverse policies that have been put in place and have not yet run their full course, without, in fact, meeting head-on the very bad situation of having put a policy in place and urged people to follow a certain course of action only to find that it has results, whether political or otherwise, that do not look as good as they should.

Mr. Carmichael: I agree generally with that. It is a way of avoiding changing past policies that have had results that are now not considered acceptable. Therefore, you do not have to change the policy that is in place but you can still collect some tax.

Senator Roblin: I think the witness is really giving us a counsel of perfection here, and I do not blame him for it. I believe in the philosophy he is expounding, that it is better to cure something rather than to apply a plaster to it. However, in realistic terms one must face the fact that it is not always possible to identify the cause of the combination of measures which bring about these tax situations. After all, you would not want to do away with all of them.

The Chairman: It is pretty easy to identify them. One of the ones causing the most trouble is the treatment by financial institutions of preferred shares, income debentures and small industry loans. These were all the subject of a direct focus of government in a time of need, which now some people would like to reverse. Indeed, governments have reversed them and put a time limit on them. Then all of sudden governments need to find a place from which to generate some revenue and, without tearing up or changing their previous edicts on the matter, they can put in a minimum tax, unfair though it may be, and noise it around that these large organizations should not be reporting massive incomes and paying no tax. Is that a pretty fair assessment of what is going on—perhaps in a little less colourful language?

Mr. Carmichael: I would not disagree with it.

Senator Roblin: I warn the witness that he need not respond to the tenor of a leading question of that kind. The Chairman is a past master of leading questions. However, I suspect the witness knows how to handle them.

Mr. Carmichael: I think I will take your advice, Senator Roblin.

The Chairman: Mr. Carmichael, we previously received your material and found it a very interesting analysis. I can tell you that we will be adopting some of it in our report. There are some issues here that we may feel more strongly about than does the C.D. Howe Institute, but certainly not the fact that we have to move as soon as it is practicable on getting rid of the manufacturers sales tax and attempting to offset the problems being driven by the onset of stage one. That has been bothering the committee a great deal, and obviously it has been bothering the people at the C.D. Howe institute also.

[Traduction]

Il est parfois difficile d'intervenir rapidement pour régler les problèmes fondamentaux et nous avons déjà proposé que l'impôt minimum ne s'applique que temporairement, c'est-à-dire pendant que l'on définit le problème de base et que l'on essaie d'y trouver une solution.

Le président: Vous voulez dire que c'est l'une des façons d'apporter des modifications sans mettre en place en toute hâte une politique de rechange qui aura des résultats politiques ou autres plus ou moins satisfaisants.

M. Carmichael: De façon générale, je suis d'accord avec vous. C'est une façon d'éviter de remplacer une politique qui a déjà donné des résultats, mais qui n'est plus jugée acceptable. Sans remplacer la politique en place, on peut encore percevoir des impôts.

Le sénateur Roblin: Je pense que le témoin nous recommande la perfection, et je ne l'en blâme pas. Je crois au principe qu'il fait valoir, c'est-à-dire qu'il ne faut pas se contenter de palliatifs. Mais d'un point de vue réaliste, il n'est pas toujours possible de déterminer quelles mesures expliquent ces situations fiscales. Après tout, vous ne voudriez pas que nous les supprimions toutes.

Le président: Il est très facile de les déterminer. L'une de celles qui causent le plus de problèmes, c'est le traitement, par les institutions financières, des actions privilégiées, des obligations à intérêt conditionnel et des prêts à la petite industrie. Ces éléments ont été favorisés par le gouvernement à un moment donné, mais maintenant, certaines personnes aimeraient que soit renversée la vapeur. En fait, les gouvernements ont déjà imposé une limite de temps à cet égard. Puis tout d'un coup, il leur faut trouver de l'argent et, sans supprimer ou modifier les mesures déjà prises, ils mettent en place un impôt minimum, si injuste soit-il, et claironnent que les grandes organisations dont les revenus sont très élevés devraient payer de l'impôt. Aie-je bien exprimé ce qui se produit, peut-être en termes plus ou moins colorés?

M. Carmichael: Je ne serais pas en désaccord.

Le sénateur Roblin: Je tiens à avertir le témoin qu'il n'est pas tenu de répondre à une question aussi tendancieuse. Le président est passé maître en la matière. Mais je crois que le témoin sait comment faire face à la situation.

M. Carmichael: Je pense que je suivrai votre conseil, sénateur Roblin.

Le président: Monsieur Carmichael, nous avons reçu votre document, que nous avons trouvé très intéressant. Je peux vous dire que nous intégrerons une partie de vos recommandations dans notre rapport. À certains égards, nous sommes peut-être encore plus radicaux que l'Institut C.D. Howe, mais sûrement pas en ce qui concerne l'opportunité de se défaire le plus vite possible de la taxe de vente du fabricant et d'essayer de régler les problèmes soulevés à la première étape. Le comité y attache beaucoup d'importance, tout comme l'Institut C.D. Howe, de toute évidence.

[Text]

Mr. Carmichael: I would say that there is a very constructive role that the report of this committee can play in the very near future, in that the House of Commons committee, for various reasons, chose to look mainly at the stage one proposals in its report. As I mentioned before, I think the need to move on to the second stage has not received the attention that it should have.

The Chairman: I have one further point that I think members of the committee are all agreed on and I wonder whether or not the C.D. Howe Institute would also agree, and that is that the area of maneuverability is seriously circumscribed by the size of the existing deficit and the price of carrying that deficit by way of interest charges. Therefore, unless you can move quickly to stage two and to the increased revenues that that move will bring into the government coffers, the longer you defer that move, the more unfair the revenue neutrality of stage one becomes.

Mr. Carmichael: Yes. The position that the institute has taken is that deficit reduction and tax reform ought to be seen as complementary tools to improving the economic performance of the country and in reducing its vulnerability to, let us say, external shocks or to interest rates or whatever. It is a position that we have not found very many people have been willing to embrace.

My own view is that the second stage of tax reform will help with deficit reduction, even if there are not large increases above and beyond the revenue-neutral amounts required in the sales tax rate. The reason for that is that I think the effects of the sales tax reform will generate additional economic growth and additional capital investment, et cetera.

Combined with other changes in policies that are taking place right now, and on the assumption that we avoid a serious economic problem following the stockmarket decline, I think that broadening the base of the sales tax and the generally positive economic effects of that would help the government to maintain or even better the deficit reduction track that it has been on. From time to time, we have criticized that track to some extent for being too slow.

I do not think that the C.D. Howe Institute would be in favour of suggesting that the second stage of sales tax reform should try to generate a great deal of additional revenue above and beyond the amount required to undertake the various reforms—for example, removing the personal surtaxes and getting the other rates in line. The economic performance with the sales tax will be better, the tax base will be broader, and the deficit problem will be helped in the process.

Senator Roblin: Mr. Chairman, I would like to ask the witness what he thinks about the principle, or at least the aim, contained in the white paper that the changes in stage one should be revenue neutral. What is your reaction to that proposition?

Mr. Carmichael: The white paper went a little further than that and said that it needed to be what they referred to as deficit neutral because there were as well some effects on expenditures within.

[Translation]

M. Carmichael: Le rapport de votre comité peut jouer un rôle très constructif dans un proche avenir, car le comité de la Chambre des communes a, pour diverses raisons, examiné surtout les propositions prévues à la première étape. Comme je l'ai déjà dit, je pense que la nécessité de passer à la deuxième étape n'a pas été suffisamment considérée.

Le président: J'ai une autre question sur laquelle s'entendent, je pense, les membres du comité et je me demandais si l'Institut C.D. Howe reconnaissait aussi que notre marge de manœuvre est très limitée à cause du déficit et du service de la dette qu'il représente. À moins de pouvoir passer rapidement à la deuxième étape et de regarnir ainsi les coffres du gouvernement, la première étape cessera d'être neutre et plus on attend, plus ce sera le cas.

M. Carmichael: Oui. L'Institut estime que la réduction du déficit et la réforme fiscale doivent être considérées comme des moyens complémentaires permettant d'améliorer la performance économique du pays et d'en déduire la vulnérabilité par rapport aux chocs extérieurs ou aux taux d'intérêt. Nous avons constaté que nous ne sommes pas nombreux à partager cette opinion.

Personnellement, je pense que la deuxième étape de la réforme fiscale aidera à réduire le déficit, même si le taux de la taxe de vente n'a pas d'incidence notable sur le niveau des recettes, car la réforme de la taxe de vente favorisera une croissance économique et plus d'investissement en capital, etc.

Conjugué avec les autres modifications des politiques et à supposer que nous n'ayons pas de graves problèmes économiques du fait de la chute des cours à la bourse, l'élargissement de l'assiette de la taxe de vente devraient aider le gouvernement à maintenir ou même à réduire le déficit. Il nous est arrivé de temps à autre de critiquer la lenteur de ce processus.

Je ne pense pas que l'Institut C.D. Howe proposerait de faire en sorte que la deuxième étape de la réforme de la taxe de vente rapporte beaucoup plus que ce qui est nécessaire pour entreprendre les diverses réformes, par exemple pour supprimer les surtaxes personnelles et harmoniser les autres taux. Avec la taxe de vente, le rendement de l'économie s'améliorera, l'assiette de l'impôt sera plus large et le problème du déficit sera atténué.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, j'aimerais demander au témoin ce qu'il pense du principe ou, disons, de l'objectif énoncé dans le Livre blanc et selon lequel les modifications de la première étape ne devraient pas avoir d'incidence notable sur le niveau des recettes. Comment réagissez-vous à cette proposition?

M. Carmichael: Le Livre blanc va un peu plus loin et dit que les modifications ne doivent pas avoir d'incidence sur le niveau des recettes parce qu'il a certaines répercussions sur les dépenses.

[Texte]

Senator Roblin: I mispoke myself. That is right.

Mr. Carmichael: As I have said, for several years we have argued that tax reform should play a role in reducing this very large budget deficit that we think is a problem for the whole country. That avenue was obviously not adopted.

The paper that I have written, which is contained in the volume I have handed round to you, takes issue with that reasoning. My own feeling at this point is that the dye is cast on stage one. The important thing is to get the economic benefits of stage two and the broader tax base so that in the event that in the future we might want to reduce the deficit at a faster pace than we have been doing, it could be done in a more equitable way than it has been in the past.

Senator Roblin: That answer did not quite touch on my question. I was asking what you thought about the principle of the first stage being deficit neutral.

Mr. Carmichael: I did not agree with it.

Senator Roblin: What do you think we should do?

Mr. Carmichael: I think that we should go on to the second stage. In my own view, the second stage, by itself, without trying to raise additional revenue for deficit reduction by raising the rate of whatever new sales tax we bring in, will greatly reduce our vulnerability that is there because of the deficit.

The reason for that is two-fold. First, certainly, the Department of Finance's estimates of the impact of the second stage of reform are that the economy would be given a boost by the second stage of reform. That, by itself, would help reduce the federal budget deficit. Second, with a broadened sales tax base, if we felt the deficit were not coming down at a suitable pace, small increases in the tax rate would be capable of doing that.

I am concerned, as I believe the writers of stage one of the reform were concerned, that anything that goes beyond revenue or deficit neutrality is going to be more difficult to have accepted. I believe they took a very cautious attitude and one that was not necessarily in the country's longer-term interest. That decision having been taken—one that, as I say, I disagreed with—the key thing is to get on with the stage two reform.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Carmichael. We have run over the time we had set aside for your presentation, and I see our other witnesses are here.

Our next witnesses are from the Consumers' Association of Canada. Some of these people are old friends to this committee. In taking their advice the last time they appeared before us, we stirred up quite a storm.

I must say, Dr. Kerton, that your brief this time is not as provocative as the one you gave us last time. Dr. Kerton, are you going to be the spokesman?

Dr. Robert Kerton, Chairman, Economic Issues Committee, Consumers' Association of Canada: Yes, Mr. Chairman. With me is Ms. Kathleen Stephenson, Director, Association Policy and Activities, and Mr. Tom Delaney, Member, Economic Issues Committee.

[Traduction]

Le sénateur Roblin: Je me suis mal exprimé. C'est exact.

M. Carmichael: Comme je l'ai dit, nous affirmons depuis plusieurs années que la réforme doit jouer un rôle dans la réduction de cet important déficit budgétaire qui accable notre pays. De toute évidence, cette proposition n'a pas été adoptée.

Le document que j'ai rédigé, qui fait partie du volume que j'ai fait circuler, s'oppose à ce raisonnement. J'estime que pour ce qui est de la première étape, les dés sont jetés. Il importe maintenant de retirer les avantages économiques de la deuxième étape et d'élargir l'assiette de l'impôt de sorte que si nous voulons à un moment donné réduire plus vite le déficit, nous puissions le faire de manière plus équitable que dans le passé.

Le sénateur Roblin: Cela ne répond pas tout à fait à ma question. Je vous demandais ce que vous pensiez du principe voulant que la première étape n'ait pas d'incidence sur le niveau des recettes.

M. Carmichael: Je n'étais pas d'accord.

Le sénateur Roblin: À votre avis, que devrions-nous faire?

M. Carmichael: Je pense que nous devrions passer à la deuxième étape. Selon moi, bien qu'elle ne vise pas à augmenter les recettes en vue de réduire le déficit, en haussant le taux de toute nouvelle taxe de vente, la deuxième étape réduira la vulnérabilité qui est la nôtre à cause du déficit.

Il y a deux raisons à cela. Premièrement, le ministère des Finances estime que la deuxième étape de la réforme stimulera l'économie, ce qui, en soi, aiderait à réduire le déficit budgétaire fédéral. Deuxièmement, si le déficit ne diminue pas au rythme voulu malgré l'élargissement de l'assiette de la taxe de vente, nous pourrions accroître légèrement le taux d'imposition.

Ce qui me préoccupe, tout comme devaient s'en préoccuper les auteurs de la première étape de la réforme, c'est que toute proposition devant avoir une incidence sur le niveau des recettes ou du déficit sera plus difficile à accepter. Je crois qu'ils ont adopté une attitude très prudente qui n'était pas nécessairement dans l'intérêt à long terme du pays. La décision a été prise—comme je l'ai dit, je n'étais pas d'accord—et il importe maintenant de passer à la deuxième étape de la réforme.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Carmichael. Le temps réservé à votre exposé est écoulé et je vois que d'autres témoins sont ici.

Nos prochains témoins représentent l'Association des consommateurs du Canada. Parmi eux se trouvent de vieux amis du comité. Ce fut une belle tempête la dernière fois qu'ils sont venus témoigner devant nous.

Je dois admettre, Monsieur Kerton, que cette fois-ci, votre mémoire n'est pas aussi agressif que celui de la dernière fois. Êtes-vous le porte-parole du groupe?

M. Robert Kerton, président, Comité des questions économiques, Association des consommateurs du Canada: Oui, monsieur le président. À mes côtés, M^{me} Kathleen Stephenson, directrice, Politique et Activités de l'Association, et M. Tom Delaney, membre du Comité des questions économiques.

[Text]

I would appreciate it, Mr. Chairman, if you could introduce the senators around the table since we do not get here that often.

The Chairman: We have Senator MacDonald, Senator Roblin, Senator Anderson and Senator Côtteau.

Dr. Kerton: We have brought with us a copy of our national magazine, which I would like to distribute to the senators. On the second last page of the magazine there is a discussion of the tax issue. In that part of the monthly magazine we normally do deal with an issue of interest to your committee—tax reform.

I would like to speak very briefly to the kinds of issues that we feel are of concern, and allow you to question us after that.

The items listed in our summary include: first, administration and simplification; second, a more progressive personal tax system; third, the elimination of corporate tax preferences and loopholes, especially those that further corporate concentration or unproductive take-overs. With regard to the third item, we have seen some significant progress in the proposals; specifically, we are very pleased with arrangements made with preferred shares and we would urge your committee to make sure that those preferred share arrangements are maintained.

The Chairman: Do you understand them?

Dr. Kerton: We understand that the intention is to make sure some people actually pay taxes. We are also quite concerned with the incentive system as a whole, and we would like to see the incentive system favour real economic activity rather than take-overs.

On that same point, we may discuss some reservations we have about interest rate deductibility before take-overs as well, because we would favour the entry of new competitors as honest, new enterprises providing employment as a new firm and also providing new choices for Canadian consumers.

The Chairman: If you did that you would certainly have to have some changes before the Americans moved in and took us over.

Dr. Kerton: I think you are on the same wavelength as we are on this issue. We do not favour arrangements where, let us say, Canadian banks can be approached for the loans in the first place and then a tax write-off can be granted for the interest expenses for taking over an existing organization. If you could tip the incentive structure in the direction of making it more profitable to start new enterprises, we would get new employment and new consumer choices from the new firms rather than having a tax system that favours the take-over of existing firms.

The Chairman: I was pointing out that, if the Canadian law was changed so that interest on loans for take-overs was not applicable in the Canadian tax system, that would leave us wide open to the situation of American firms, using a parent company to the detriment of Canadian industry. That is a very difficult situation.

[Translation]

Auriez-vous l'obligeance, monsieur le président, de nous présenter les sénateurs assis à la table car, en vérité, nous ne nous voyons pas souvent.

Le président: Ce sont les sénateurs MacDonald, Roblin, Côtteau et la sénatrice Anderson.

M. Kerton: Nous avons apporté un exemplaire de notre magazine national, que je voudrais remettre aux sénateurs. À l'avant-dernière page, il est question de fiscalité. Normalement, dans cette rubrique, nous parlons d'une question qui intéresse votre comité, soit la réforme fiscale.

Je voudrais d'abord vous exposer très brièvement les questions qui nous préoccupent, et ensuite nous pourrions répondre à vos questions.

Voici un résumé de ces questions: d'abord, l'administration et la simplification; en second lieu, la progressivité de l'impôt des particuliers, troisièmement, l'élimination des privilèges et échappatoires en faveur des sociétés, surtout ceux qui favorisent la concentration des sociétés ou encore les acquisitions inutiles. Pour ce qui est du troisième aspect, nous avons constaté un progrès important dans les propositions, autrement dit nous sommes satisfaits des dispositions concernant les actions privilégiées, et nous demandons à votre comité de faire en sorte que ces dispositions restent telles quelles.

Le président: Vous les comprenez bien?

M. Kerton: Nous croyons que l'objet de ces dispositions est de faire en sorte que certains contribuables paient effectivement des impôts. Nous sommes bien sûr préoccupés par l'ensemble du système d'encouragement et nous souhaiterions que ce système favorise la vraie activité économique plutôt que les rachats d'entreprises.

Dans la même veine, nous pourrions vous parler des réserves que nous avons au sujet de la possibilité de déduire les taux d'intérêt avant d'acquiescer une entreprise; nous saluons toujours l'arrivée dans les règles de nouveaux concurrents, puisque les nouvelles entreprises créent de l'emploi et offrent de nouveaux choix aux consommateurs.

Le président: Dans ce cas, il vous faudra sûrement obtenir quelques changements avant que les Américains ne s'amènent.

M. Kerton: Je pense que nous sommes tous deux sur la même longueur d'onde à ce sujet. Nous ne sommes pas en faveur de dispositions qui accordent un dégrèvement pour frais d'intérêts sur un prêt consenti par une banque canadienne, avant le rachat d'une entreprise existante. Si vous pouviez modifier le système d'encouragement de manière à favoriser le lancement de nouvelles entreprises, cela permettrait à ces dernières de créer de l'emploi et d'offrir de nouveaux choix aux consommateurs; à notre avis, le régime fiscal ne devrait pas favoriser le rachat d'entreprises existantes.

Le président: Je disais que si on modifiait la loi de manière à ce que l'intérêt sur l'argent emprunté pour effectuer des rachats ne soit pas déductible, des entreprises américaines pourraient se servir d'une société mère au détriment de nos propres entreprises. C'est une situation qu'il convient d'éviter.

[Texte]

Dr. Kerton: We agree with that, although Canadian firms are allowed to use real estate and so on. There are some differences that favour Canadian firms as well.

We agree completely with the concern you are expressing right now, which is to say that we would like to see some kind of conference established, because it is likely the case that, if American administrators could understand the incentive system as well, they too might favour a system that generated more jobs and more consumer goods. Our recommendation on that is for international cooperation on the point.

We have long supported the reform of the manufacturers sales tax, but we favour it with true revenue neutrality. We are also looking for restoration of full indexing of deductions and credits. We consider this a very important point concerning the equity as it affects personal taxes paid. We are also concerned about the expansion over the past few years of the manufacturers sales tax. We had argued, long before recent developments, that the manufacturers sales tax had some serious weaknesses.

The Chairman: So there is no misunderstanding, you are objecting to the white paper's extension of the manufacturers tax at the wholesale level.

Dr. Kerton: No. At this time I am talking about the changes made at the beginning of 1984.

The Chairman: You are not referring to the white paper?

Dr. Kerton: There were some changes made in early 1984, which was before the election, and in November of 1984 the federal sales tax was raised from 5 per cent to 6 per cent on construction materials. The equipment and building tax went from 12 per cent to 13 per cent, and alcoholic beverages and tobacco went from 9 per cent to 10 per cent, as was the case for other taxable goods, which meant the bulk of all goods. Then in May of 1985 the budget extended those tax increases beyond the expiration date that had been planned, and raised sales taxes by another percentage point on construction materials, from 6 per cent to 7 per cent, and to 11 per cent on other taxable goods.

The Chairman: That is the base that is in effect now and which is going to be addressed in stage two.

Dr. Kerton: What has happened throughout that period is that there was a little base broadening because of pet foods and other commodities. More recently we had the "snack attack" when snack foods were brought into that scheme. If we were right in the beginning regarding our reservations on the manufacturers sales tax at the old levels—and those reservations go back to the 1970s—these extensions are not improvements by any stretch of the imagination. What we would think revenue neutrality means would be neutral before all of those crushing blows through increases in the manufacturers sales tax.

The Chairman: I do not think any group that has made representations to the committee has been in favour of maintaining the manufacturers sales tax. All of the groups which

[Traduction]

M. Kerton: Nous le comprenons bien, mais les entreprises canadiennes sont tout de même autorisées à utiliser leurs biens immobiliers, etc. Il existe certaines différences qui favorisent également les entreprises canadiennes.

Nous partageons évidemment vos inquiétudes à ce sujet et nous souhaiterions qu'il y ait des échanges de vues dans ce domaine, car il est probable que si les administrateurs américains comprenaient l'importance du système d'encouragement, eux aussi pourraient réclamer un système qui produise et des emplois et des biens de consommation. En somme, ce que nous préconisons, c'est la concertation internationale dans ce domaine.

Depuis longtemps, nous réclamons une réforme de la taxe sur les ventes des fabricants, mais il faut vraiment que son effet sur les recettes soit neutre. Nous demandons également le rétablissement de l'indexation intégrale des déductions et des crédits d'impôt. Nous y voyons là une question d'équité fondamentale concernant les impôts que paient les particuliers. Nous nous inquiétons également de l'accroissement progressif depuis quelques années de la taxe sur les ventes des fabricants. Bien avant qu'il en soit question dernièrement, nous avons soutenu que cette taxe comportait de graves défauts.

Le président: Alors c'est bien cela, vous ne voulez pas, comme le propose le Livre blanc, que cette taxe s'applique au niveau du gros.

M. Kerton: Non. Pour l'instant, je m'en tiens aux changements effectués au début de 1984.

Le président: Vous ne parlez donc pas du Livre blanc?

M. Kerton: Certains changements avaient été effectués au début de 1984, avant la tenue des élections. En novembre de la même année, la taxe de vente fédérale sur les matériaux de construction est passée de 5 à 6 p. 100. La taxe sur l'équipement et la construction est passée de 12 à 13 p. 100, tandis que celle sur les spiritueux et le tabac passait de 9 à 10 p. 100, comme celle applicable aux autres biens taxables, c'est-à-dire à l'ensemble des produits. Dans le budget de mai 1985, on a maintenu ces surtaxes au-delà de la limite prévue et on a fait passer de 6 à 7 p. 100 la taxe sur les matériaux de construction pendant que celle sur les autres biens taxables passait à 11 p. 100.

Le président: Telle est l'assiette actuelle et c'est ce à quoi on s'attaquera à la deuxième étape.

M. Kerton: Pendant toute cette période on a ainsi élargi peu à peu l'assiette fiscale en incluant les aliments pour animaux et d'autres produits. Par la suite, il y a eu également le raid contre les friandises désormais taxées. Si les réserves que nous formulons depuis longtemps—elles remontent aux années 70—au sujet de la taxe sur les ventes des fabricants sont toujours valables, ces dernières inclusions ne représentent sûrement pas un progrès. Nous considérons que la notion de «neutralité à l'égard des recettes» devrait s'appliquer avant ces hausses percutantes de la taxe sur les ventes des fabricants.

Le président: Je ne pense pas qu'il y ait un seul groupe venu témoigner qui ait été favorable au maintien de la taxe sur les ventes des fabricants. Tous ont convenu que cette taxe était

[Text]

have made representations to the committee agree that it is not a good basis, that it is discriminatory and that it is adverse to Canadian interests and should be changed as soon as practicable. So at least you are on the same footing as everyone else who has submitted briefs to the committee.

Dr. Kerton: Fine. We would like any comparison that uses the words "revenue neutrality" to be based on the revenue collected before the increases which have taken place over the past three years of a manufacturers sales tax type.

The Chairman: The level has to be addressed when we know exactly what it will be, what type it will be, whether it will be integrated or whether it will be excluded. There is no question that the white paper indicates, Dr. Kerton—and I think you have to accept this—that there is going to be revenue available from the broader base and the level they put in to enable adjustments to be made in phase one, which they recognize are out there, namely, the impact on middle income families and the rates for middle income families in particular. So, it cannot be just revenue neutral to fit into the scheme, as it has been proposed. It is either that, or one has to accept the unfairness of the rates for middle income families is going to continue, and I would be surprised if your organization supported that.

Dr. Kerton: We look at it a little differently. Imagine that there was a proposal for a tax free capital gains. The next question is where one finances the tax revenue one loses when one goes for tax free capital gains. The way we would see it as a consumers' association is that the source is the consumers of Canada who have paid the higher rates because of increases in the manufacturers sales tax over the past little while.

The Chairman: I would think consumers pay all taxes, whether they are retail taxes or manufacturers taxes, or any other taxes. In the final analysis, a business passes on tax increases to the consumers if they do not want to go out of business.

Dr. Kerton: I do not want to disagree with the philosophical point you are after, but suppose that there is a system that makes extensive use of flow through shares, depletion allowances, and so forth, and you end up taking ore out of the ground that should have been left there. In other words, because of the tax treatment, one favours that activity over retailing and manufacturing activities. Then you combine that with phase two, which is to say a national sales tax with an exemption for exports. What happens is that you would be subsidizing the exploration or the digging up of ore when it does not pay off economically.

The Chairman: If you lived in Flin Flon, Trail, British Columbia or Yellowknife, you would have a different view.

Dr. Kerton: That may be true.

The Chairman: It may be very important for this country of ours to support the development of certain industries in certain areas because everyone cannot live surrounded by the lush palm trees of Ontario, if there are any.

[Translation]

mal fondée, qu'elle était discriminatoire, contraire aux intérêts du Canada et qu'elle devrait être modifiée dans la mesure du possible. Sur ce plan-là au moins, vous rejoignez tous ceux qui ont soumis des mémoires au comité.

M. Kerton: Parfait. Nous voudrions que dans toute comparaison où il serait question de «neutralité à l'égard des recettes», on considère les recettes obtenues avant les hausses de taxe imposées au cours des trois dernières années, comme celle de la taxe sur les ventes des fabricants.

Le président: Il faudra se préoccuper du niveau quand nous saurons précisément ce qu'il sera, quand nous connaîtrons sa nature, et s'il sera intégré ou exclu. Assurément, monsieur Kerton, je pense que vous serez d'accord là-dessus—le Livre blanc indique qu'il faudra que l'élargissement de l'assiette et le niveau fixé procurent des recettes supplémentaires pour que l'on puisse faire des ajustements à la première étape, des ajustements qui s'imposent par exemple sur les taux d'imposition des familles à revenu moyen, de sorte qu'il ne suffit pas d'assurer la «neutralité à l'égard des recettes» comme on l'a proposé. Ou bien on impose ce principe, ou bien il faut accepter l'iniquité de l'imposition des familles à revenu moyen, et je serais étonné que votre organisme soit d'accord à ce sujet.

M. Kerton: Nous avons un point de vue un peu différent. Supposons que l'on ait proposé d'exempter d'impôt les gains en capital. La question aurait été de savoir qui financerait les pertes fiscales engendrées par l'exemption des gains. Étant une association de consommateurs, nous croyons que la source de financement reste les consommateurs canadiens, qui ont payé des taxes plus élevées depuis les hausses successives de la taxe sur les ventes des fabricants.

Le président: Je pense que ce sont les consommateurs qui paient toutes les taxes, qu'il s'agisse de taxes de vente au détail ou de taxes sur les ventes des fabricants, ou de toute autre taxe. En dernière analyse, toute entreprises transmet toute surtaxe aux consommateurs, sinon, elle fait faillite.

M. Kerton: Vous avez certainement raison en principe, mais supposons qu'il existe un système qui fasse largement appel aux actions accréditives, aux déductions pour épuisement, et le reste, de sorte qu'à la fin une compagnie exploite du minerai qui n'aurait jamais dû l'être. Autrement dit, à cause du régime fiscal, quelqu'un choisira ce genre d'activité plutôt que la vente au détail ou la fabrication. Ensuite on tient compte de la deuxième étape, soit l'imposition d'une taxe de vente nationale, exception faite pour les exportations. En somme, on subventionne la prospection et l'exploitation de minerai, alors même que cette activité n'est pas rentable.

Le président: Si vous habitez Flin Flon, Trail, en Colombie-Britannique, ou Yellowknife, votre point de vue serait différent.

M. Kerton: Peut-être.

Le président: Il est très important que le Canada favorise le développement de certaines industries dans certaines régions, car tout le monde ne peut vivre à l'ombre des palmiers ontariens, s'il s'en trouve!

[Texte]

Dr. Kerton: I agree with that. In fact, we may want, as a national policy, to have people living in Flin Flon, in which case we favour direct subsidy rather than digging up the ore and giving it away to foreigners so that they get a cheap import. They would be getting the ore below the cost of production and would be able to send that back to us in the form of manufactured goods.

The Chairman: To have consumers you have to have people working. That is my point.

Dr. Kerton: No, you do not. I am trying to be clear about this rather than practical; if one gives the subsidy to the people they do have an income and are, therefore, consumers. They generate demand for consumer goods.

The Chairman: You say indirect subsidies are against your philosophy, do you?

Dr. Kerton: The philosophy of the reform is partly related to the long-standing objective of trying to treat all economic activities equally and fairly. We do support that. We would support an activity such as a Canadian cultural event rather than subsidizing that through some mechanism; we would rather have that subsidy up front with an explicit payment. In fact, that might be cheaper than twisting the whole of the economic structure with tax incentives. They induce contortions and are related to dancing to the tax schedule rather than generating economic activity that pays for itself in the long run.

The competitiveness of the country will depend on a more neutral performance that will really stand up to the economic test.

Mr. Tom Delaney, Member, Economic Issues Committee, Consumers' Association of Canada: One of the problems we see with indirect subsidies through items such as flow through shares is that they are open-ended. Most of the revenue that is lost is picked up, or at least a significant portion of it is picked up, by promoters and professionals in the field. The bottom line is that the number of jobs created in places such as Flin Flon is hardly matched by the revenue loss to the federal treasury.

The Chairman: If you were trying to start a small mining company, or a small oil and gas exploration company, you might have a different view.

Dr. Kerton: We certainly would.

Mr. Delaney: Yes, but if commodity prices are at current levels and the prospects are not good, the question is—

The Chairman: I am making the point that it is difficult for new enterprises to get financing, particularly small oil and gas exploration companies and small mining companies. Those people who appeared before the committee who are involved in those activities underlined the importance of flow through shares.

Mr. Delaney: We agree entirely with those sentiments, Mr. Chairman. That is precisely why we are concerned about leverage buy-outs.

[Traduction]

M. Kerton: Bien sûr. Nous pouvons décider, en vertu d'une politique nationale, des gens continuent de vivre à Flin Flon, et pour ce faire, il faudrait les aider directement au lieu de favoriser l'exploitation d'un minerai que nous vendons à vil prix à des étrangers. Ces gens-là achèteraient notre minerai à un prix inférieur au prix coûtant et nous le revendrions ensuite sous forme de produit manufacturé.

Le président: Pour consommer, les gens doivent travailler. C'est comme ça que je vois les choses.

M. Kerton: Pas nécessairement. Je vais vous résumer l'essentiel si vous aidez directement les particuliers, ils disposent alors d'un revenu qu'ils peuvent dépenser. Ils stimulent la demande de biens de consommation.

Le président: Vous dites que par principe vous êtes contre l'aide indirecte n'est-ce pas?

M. Kerton: La réforme fiscale remet à l'ordre du jour un ancien objectif: traiter sur le même pied et avec justice toutes les activités économiques. Cela nous l'appuyons. Nous financions volontiers une activité comme une manifestation culturelle Canadienne par exemple, au lieu de l'aider indirectement par un mécanisme quelconque. Nous préférons plutôt que la manifestation soit carrément subventionnée. Cette méthode pourrait même coûter moins cher que le fait de déformer toute la structure économique avec des incitations fiscales. Cela provoque des distorsions et perturbe le régime fiscal au lieu d'engendrer une activité économique rentable à long terme.

L'état de compétitivité d'un pays dépend plutôt d'une structure économique plus neutre qui puisse soutenir l'épreuve de la rentabilité.

M. Tom Delaney, membre du Comité des questions économiques, Association des consommateurs du Canada: L'une des difficultés propres aux subventions indirectes par le biais d'actions accréditatives par exemple, est le fait que cette aide est sans limite. L'ensemble des recettes fiscales perdues profitent essentiellement, ou du moins en grande partie, aux promoteurs et aux professionnels du secteur. En fin de compte, le nombre d'emplois créés que ce soit à Flin Flon ou ailleurs, est hors de proportion avec les pertes de recettes subies par la trésorerie fédérale.

Le président: Peut-être auriez-vous un point de vue différent si vous essayiez de lancer une petite exploitation minière ou une petite compagnie de projection de pétrole et de gaz.

M. Kerton: Sûrement.

M. Delaney: Oui, mais si les prix de produits sont ce qu'ils sont aujourd'hui et que la conjoncture n'est pas bonne, la question est...

Le président: Ce que je veux dire, c'est qu'il est difficile pour une nouvelle entreprise d'obtenir du financement, surtout pour les petites entreprises des secteurs de l'extraction minière et de la prospection pétrolière ou gazière. Les représentants de ces secteurs qui sont venus témoigner devant nous ont fait valoir l'importance des actions accréditatives à leurs yeux.

M. Delaney: Nous partageons sans réserve ce point de vue, monsieur le président. C'est justement la raison pour laquelle nous nous inquiétons des rachats spéculatifs.

[Text]

The Chairman: You cannot jump all over the place. Buy-outs have nothing to do with flow through shares.

Dr. Kerton: To this extent. You have heard from a number of groups which have told you what they would like to see happen. I imagine that if a cultural group appeared before the committee they would like to see 100 per cent of the GNP spent on cultural events. Similarly, mining people would like to see 100 per cent of GNP go to subsidies for the mining industry. We are speaking for the consumers of Canada, and our job is to ensure that the activity the tax structure induces actually makes some economic sense.

The Chairman: I was looking at your revenue neutrality argument. I think we have your point.

Dr. Kerton: All right. You could argue something like that for pharmaceutical patent donations, too.

The Chairman: That is behind me until after the next election.

Dr. Kerton: You are right.

I have covered most of the summary that I wanted to cover. I have a short piece of evidence that I can give you on the association's experience with the sales tax on food. I am prepared to do it briefly, because I do not know if it will help at all.

The Chairman: I do not think that it will. Until we see the form of stage two, obviously there will be a look taken at what they will exempt. If they exempt nothing, the rate will be lower; each time they exempt something, obviously, the rate will go up. But until that decision is made and we have a chance to look at it, I suppose that some would argue that if you are taxing food, medical expenses and shelter the bias will be heavy on one sector of the population. On the other hand, people would say, "Don't worry about that, because with the tax credit that will be in place the people who will be unjustly dealt with—if you want to put it that way—by the regressive aspect will be offset by the credit. But until we see exactly what they will do, we are only putting up straw men and knocking them down, don't you think? Except that we do know that we want to get rid of the manufacturers sales tax.

Dr. Kerton: A lot of what you said right there shows that you are a good member of the Consumers' Association of Canada.

The Chairman: Well, I have to be, because I have to buy whisky and other things like that, but I also have to have a job.

The sooner we receive the facts indicating that everyone is in favour of the elimination of manufacturers sales tax and moving to some multi-staged tax, the better.

I put this question to the last witness, and you may have been in the room when I did. If the government is unable to secure the concurrency of the provinces to integrate their retail

[Translation]

Le président: Vous ne pouvez passer ainsi du coq à l'âne. Les rachats et les actions accréditives sont deux choses différentes.

M. Kerton: Vous avez entendu un certain nombre de groupes dire ce qu'ils souhaitaient. Je suppose que dans le cas d'un organisme culturel, on souhaiterait que tout le PNB soit consacré à des manifestations culturelles. De même, des exploitants miniers souhaiteraient que tout le PNB serve à subventionner l'industrie minière. Nous parlons au nom des consommateurs canadiens et notre tâche est de veiller à ce que les activités stimulées par le régime fiscal aient un certain sens économique.

Le président: J'étudiais votre argument sur l'effet nul à l'égard des recettes. Je pense que nous voyons où vous voulez en venir.

M. Kerton: Très bien. On pourrait obtenir à peu près la même chose pour les dons de brevets pharmaceutiques.

Le président: Il n'en sera pas question avant les prochaines élections.

M. Kerton: Vous avez raison.

J'ai passé en revue la plupart des points du résumé dont je voulais parler. J'ai quelques témoignages dont je peux vous faire part au sujet de l'expérience de l'association concernant la taxe de vente sur les aliments. Je suis prêt à vous les donner rapidement, ne sachant pas s'ils vous seront utiles.

Le président: Je ne crois pas qu'ils le seront. Tant que nous ne connaissons pas la forme que prendra la deuxième étape des propositions de la réforme, il est évident qu'on examinera ce qui sera exonéré. Si rien ne l'est, le taux sera inférieur; chaque exonération le fera monter. Mais tant que la décision n'aura pas été prise et que nous aurons la possibilité d'examiner la situation, j'imagine qu'on se permettra d'affirmer qu'en imposant une taxe sur les aliments, les dépenses médicales et le logement, on alourdit le fardeau fiscal d'un secteur de la population. En revanche, d'autres pourraient soutenir qu'il est inutile de s'inquiéter parce que le crédit d'impôt accordé offrira un moyen de compenser à ceux qui auront été traités injustement, si on peut s'exprimer ainsi, par cette méthode régressive. Mais tant que nous ne saurons pas précisément ce qu'on entend faire, on ne peut que se perdre en conjectures, ne croyez-vous pas? Nous savons toutefois que nous ne voulons pas de la taxe sur les ventes des fabricants.

M. Kerton: Beaucoup de ce que vous dites montrent que vous prenez la part de l'Association des consommateurs du Canada.

Le président: Il le faut bien.

Quand nous aurons en main des faits indiquant que l'élimination de la taxe sur les ventes des fabricants fait l'unanimité et qu'on propose de la remplacer par la taxe multi-stades, tant mieux.

Il y a une question que vous m'avez peut-être entendu poser au témoin qui vous a précédé. La voici: si le gouvernement est incapable d'obtenir le consentement des provinces pour inté-

[Texte]

sales tax with a new type of consumption tax, does your organization have any view as to how the government should proceed? Should the government proceed on its own or should it continue to proceed on its own with a structure that enables a province to come in if it wants to and to go out if it wants to stay out?

Dr. Kerton: The position that the association has taken over 15 years on reform here is to have it visible. So that is the first absolute requirement. We like the provincial ones—most of them are visible any way—and we want the federal one to be visible too. Ideally, you could see them both. That is a firm part of our policy.

What I will say next is rather speculative, because all of you in the room are better politicians than we are, but if you went ahead with a federal sales tax that was visible and retailers found it difficult to find out whether an item was included in one and not in the other and their experience was negative, I imagine that provincial and federal politicians would be obliged to get together to simplify the items covered so that the retailing system did not have some extra costs in it that resulted in higher prices for consumers.

The Chairman: I do not know if you quite answered my question. Visibility is one thing, but what I am saying is: Has your association thought of a system that would allow a province to exercise an option to come in or to stay out?

Dr. Kerton: Yes; we see no problem with that. The point is that as long as the thing is visible the provinces will be able to say, "We are in for these items that we like covered; we are out for those other items," in which case there may be some federal taxes on some items on which there is no provincial tax.

The Chairman: You have to be careful that you do not set up a structure that is too hard to administrate.

Dr. Kerton: Well, we agree. We feel that consumers will be upset about the complications, retailers will be extremely upset about the complications and the feedback to provincial politicians in this case will result in some simplification.

We have another fear, namely, is that the feds will be trying to induce provincial cooperation by an argument such as this: "But we have more taxable items in our basket for you; think of what your 7 per cent rate would do under these items," and the provinces will begin to salivate so that this might not be healthy for consumers in such a province.

The Chairman: Okay. I think we have the main thrust of where your association is going, Dr. Kerton.

You do not touch on one matter that we—I think I am speaking for the consensus of the committee—find surprising, and that is that under the white paper there is a Draconian provision in regard to people, corporations or individuals who have to estimate their taxes and then underestimate them. We had some evidence that without the compounding the penalty amounted to close to 50 per cent.

Have you taken a look at that part of the white paper? It is an administrative part, but for anyone in a business that is highly fluctuating—such as the people involved in oil and gas, who have experienced tremendous fluctuations in the value of

[Traduction]

grer leur taxe de vente au détail à une nouvelle taxe sur la consommation, votre organisme a-t-il une idée de la façon dont le gouvernement devrait agir? Devrait-il agir seul ou encore agir seul en permettant toutefois aux provinces de le suivre ou non?

M. Kerton: L'Association soutient, depuis 15 ans qu'il y a des réformes, que la taxe doit être apparente. C'est sa première exigence. Nous approuvons les taxes des provinces, parce qu'elles le sont pour la plupart et nous voulons que celle du gouvernement fédéral le soit aussi. Idéalement, on pourrait avoir deux taxes différentes. C'est ce que nous soutenons.

J'ajouterais, à titre purement théorique, parce que tous ceux qui sont ici sont de meilleurs hommes politiques que nous, que si on imposait une taxe de vente fédérale distincte et que les détaillants jugeaient difficile de déterminer à quels produits elle s'applique, j'imagine que les représentants provinciaux et fédéraux seraient obligés de se réunir pour simplifier le régime afin que les détaillants n'aient pas à assumer de coûts supplémentaires et à augmenter les prix à la consommation.

Le président: Je ne sais pas si vous avez bien répondu à ma question. La visibilité est une chose, mais j'aimerais savoir si votre association a imaginé un système qui permettrait à une province de choisir de participer ou non.

M. Kerton: Oui, nous ne voyons aucun problème à ce sujet. Tant que la taxe est apparente, les provinces pourront décider d'en imposer une sur certains articles et non sur d'autres, en dépit du fait qu'ils seraient assujettis à une taxe fédérale.

Le président: Il faut être prudent pour ne pas mettre en place un mécanisme qui soit trop difficile à administrer.

M. Kerton: Nous sommes d'accord. Nous croyons que les consommateurs seront mécontents s'il y a des complications, les détaillants le seront davantage, ce qui poussera les hommes politiques des provinces à demander la simplification du régime.

Nous craignons aussi que le gouvernement fédéral essaie d'obtenir la collaboration des provinces en leur faisant valoir qu'il pourrait allonger la liste des articles imposables, qu'une taxe de 7 p. 100 sur ces articles serait très avantageux pour elles, ce qui pourrait nuire aux consommateurs des provinces.

Le président: D'accord. Je pense que nous avons une bonne idée de ce que votre association défend, monsieur Kerton.

Vous laissez sous silence une question que nous trouvons surprenante, et je pense que je parle au nom de tous les membres du comité. En effet, le Livre blanc propose une disposition draconienne qui obligerait les entreprises et les particuliers à évaluer leur impôt, puis à le sous-évaluer. D'après certains des témoignages que nous avons entendus, sans le cumul, la sanction s'élèverait à près de 50 p. 100.

Avez-vous examiné cette partie du Livre blanc? C'est une partie administrative, mais pour les gens d'affaires, par exemple, l'évaluation des revenus peut fluctuer beaucoup et peut jouer des tours, notamment pour ceux qui font des affaires

[Text]

their products, or individuals who live on investment income who have had quite a rollercoaster ride in the last two months—estimating income becomes quite a trick. The only way that you can get away from something that is Draconian is to overpay, which I think is not proper. Has your association looked at that part of the white paper?

Dr. Kerton: Not precisely.

Mr. Delaney: There is a related area that we raised with the Minister of State for Finance as recently as this morning. We are all concerned about how complicated the tax system is, and we have a change introduced now with respect to a withholding tax by financial institutions on the payout of income streams from a registered retirement income fund for those who are retired. That will alienate a hell of a lot of elderly people and it is one of those issues that relate to the problem that you have raised.

There is another even more sinister one to the extent that it affects couples in retirement under the same arrangement, where, if a RRIF or retirement fund is purchased with spousal RRSPs and the payout of the RRIF is greater than the minimum fraction, there will be tax attribution back to the taxpayer contributor. The consuming public do not know that yet.

The Chairman: Oh, no; I think they do. That is spelled right out in the white paper.

Mr. Delaney: It is included in the legislation. That is precisely my point. But we are talking about a simplification of tax and making things easy for people to complete a tax return.

The Chairman: I think everyone is for simplification, but no one else knows how to do it.

Mr. Delaney: Clearly, elimination of these two provisions is a good step. The tax attribution idea was introduced to affect some tax avoidance that was legitimately addressed earlier in the late 1970s, where individuals were avoiding tax and transferring income to spouses who had no tax bracket at all. We had a three-year attribution which taxed income back if RRSPs were cashed within three years. It is a follow up to this that will result in elderly people, in particular, having to go through much more complicated tax filing and reporting.

The Chairman: Perhaps a person purchasing a RRIF should have realized what limitations were on it.

Mr. Delaney: These are new. The rules do not apply, for example, if they buy a life annuity.

The Chairman: The rules were in effect when they bought those RRIFs.

Mr. Delaney: No, they were not not.

The Chairman: They were not?

Mr. Delaney: No. The RRIF rules were only introduced in 1978. RRSPs have been available since 1957. Quite apart from that, in terms of popularity, they are only coming on the market now, and according to the latest statistics we are seeing a

[Translation]

dans les domaines du pétrole et du gaz, car leurs produits ont énormément fluctué ou ceux qui ont des revenus de placements qui ont connu des moments assez palpitants au cours des deux derniers mois. La seule façon d'échapper à cette disposition draconienne est de payer en trop, ce qui n'est pas juste. Votre association s'est-elle penchée sur cette partie du Livre blanc?

M. Kerton: Pas précisément, mais allez-y.

M. Delaney: Il y a une autre question que nous avons porté à l'attention du ministre d'État aux finances, ce matin. Nous sommes tous inquiets de la complexité du régime fiscal, et une modification a été adoptée au sujet de la retenue fiscale par les institutions financières au moment du versement de revenus provenant d'un régime enregistré d'épargne-retraite. C'est une mesure très désavantageuse pour beaucoup de personnes âgées, et c'est une des questions qui se rapporte au problème que vous venez de soulever.

Il y en a une autre encore pire dans la mesure où elle touche les couples à la retraite selon les mêmes dispositions ou, si un fonds enregistré de revenu de retraite est acheté avec le régime enregistré d'épargne-retraite du conjoint et que le versement du fonds dépasse le montant minimal, un impôt sera calculé pour le cotisant. La population n'est pas encore au courant.

Le président: Je pense qu'elle l'est. C'est expliqué clairement dans le Livre blanc.

M. Delaney: Cette disposition fait partie de la loi, c'est précisément ce que je dis. Mais nous parlons de simplifier le régime fiscal et de faciliter la tâche des contribuables qui ont à remplir leur déclaration d'impôt.

Le président: Je pense que tout le monde est en faveur de la simplification, mais que personne ne sait comment la réaliser.

M. Delaney: De toute évidence, la suppression de ces deux dispositions est un pas en avant. L'idée de l'attribution d'impôt a été avancée pour contrer l'évasion fiscale auquel on s'est légitimement attaqué au cours des années 70 et qui permettait à certains particuliers d'éviter de payer des impôts en transférant leurs revenus à leur conjoint qui n'était pas imposé. Il y a eu une période d'attribution de trois ans qui permettait de réimposer le revenu lorsqu'un régime enregistré d'épargne-retraite était encaissé avant la fin de cette période. C'est à la suite de cette mesure que les personnes âgées en particulier auront à remplir et à présenter des déclarations d'impôt beaucoup plus compliquées.

Le président: Peut-être que les personnes qui achètent des FERR auraient dû savoir qu'il y avait des limites prévues.

M. Delaney: Il s'agit de mesures nouvelles. Les règles ne s'appliquent pas, par exemple, à l'achat d'une rente viagère.

Le président: Les règles étaient en vigueur au moment de l'achat des FERR.

M. Delaney: Non.

Le président: Non?

M. Delaney: Non. Les règles concernant le FERR ne sont entrées en vigueur qu'en 1978. Le régime enregistré d'épargne-retraite existait depuis 1957. Indépendamment de cela, les REER commencent à peine à arriver sur le marché et d'après les plus récentes statistiques, l'achat de rentes est actuellement en

[Texte]

plummeting curve with respect to new purchases of annuities and an exponential rise in the demand for RRIFs.

I do not want to preoccupy the committee with this particular issue but it is a reflection of the problems that seem to be created by new initiatives. You have said yourself, "What is to be achieved?" Why would we require financial institutions to withhold tax at source and have all the administration associated with that on a pay-out arrangement, if, when a person files and gets a T4 RRSP at the end of the year, he has to pay the tax in any event?

Senator Roblin: Are you telling us that a deduction at source is being made in spite of the fact that the taxpayer is supposed to make a quarterly advance payment on his taxes?

Mr. Delaney: The quarterly payment is a requirement based on previous tax returns.

Senator Roblin: It can be based on that or on an estimate of future income. There is a choice.

Mr. Delaney: I agree with you. This is aggravating the quarterly situation even further to the extent that that person has notice of what his pay-out will be under this arrangement and the institutions have been required to withhold. They are required to withhold a set percentage of tax starting at 15 per cent, 20 per cent and 30 per cent. It makes no sense whatsoever.

I did not mean to take up so much time on that point.

Dr. Kerton: The point is that the anti-avoidance measures once made sense, but in this particular case that sense is lost.

Mr. Delaney: It has been extended.

The Chairman: There is no question that we have had a great deal of evidence on the avoidance rule, but we also have to realize that when you talk about simplicity you immediately put into effect a rule, and people who are generally innovative find their way around it. Then you have to put in place another rule, and the first thing you know you have a large book of rules to follow.

Mr. Delaney: The example I gave is cast iron. The funds are in a trust at the outset. Any withdrawal of funds triggers a T4 RRSP. Yet they continue to introduce this kind of complication to the arrangement.

The Chairman: I take it that you have made that point to the officials and we will see what they come up with.

Dr. Kerton, Mr. Delaney and Mr. Stephenson, thank you very much once again for giving us your views.

Honourable senators, we will now move into an *in camera* discussion of our report. It is essential that we report shortly, because a ways and means motion is likely to come down before mid-December.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

chute libre alors que la demande de FERR connaît une croissance exponentielle.

Je ne veux pas embarrasser le comité avec cette question, mais elle donne une idée des problèmes qui semblent découler de ces nouvelles initiatives. Vous avez vous-même demandé à quoi on voulait en arriver. Pourquoi exiger des institutions financières qu'elles retiennent l'impôt à la source et supportent tout le fardeau administratif imposé par les modalités de reversement, si, lorsque quelqu'un produit un T4 REER à la fin de l'année, il doit de toute manière payer l'impôt.

Le sénateur Roblin: Voulez-vous dire qu'on effectue une retenue à la source en dépit du fait que le contribuable est censé effectuer chaque trimestre un paiement d'impôt par anticipation?

M. Delaney: Le versement trimestriel est exigible sur la base des déclarations d'impôt antérieures.

Le sénateur Roblin: Il peut être basé sur les déclarations antérieures ou sur une évaluation des revenus à venir, au choix.

M. Delaney: Je suis d'accord avec vous. Cela aggrave la situation trimestrielle encore davantage, dans la mesure où le contribuable est avisé du montant qu'il aura à payer suivant cet arrangement et où les institutions doivent opérer une retenue à la source. Elles doivent retenir un pourcentage fixe d'impôt, qui commence à 15 p. 100, 20 p. 100 ou 30 p. 100. Cela n'a aucun sens.

Je ne voulais pas m'attarder aussi longtemps sur ce point.

M. Kerton: En fait, les mesures visant à contrer l'évasion fiscale ont déjà eu du sens, mais dans ce cas particulier elles n'en ont plus.

M. Delaney: La mesure a été étendue.

Le président: Nous avons inconstamment entendu beaucoup de témoignages sur la règle concernant l'évasion fiscale, mais il faut aussi se rendre compte que lorsqu'on parle de simplicité, une règle intervient aussitôt et les gens, qui généralement ont l'esprit innovateur, trouvent le moyen de la contourner. Il faut alors en appliquer une autre, et on se retrouve bientôt avec une imposante réglementation.

M. Delaney: L'exemple que j'ai donné est solide comme de l'acier. Les fonds sont placés en fiducie au départ. Tout retrait de fonds est suivi d'un T4 REER. Pourtant, on continue à introduire ce genre de complication.

Le président: Je crois comprendre que vous avez porté ce point à l'attention des responsables; nous verrons ce qu'ils vont faire.

Dr. Kerton, Monsieur Delany et Monsieur Stephenson, je vous remercie beaucoup de nous avoir exposé vos points de vue.

Honorables sénateurs, nous allons maintenant procéder à l'examen à huis clos de notre rapport. Il est essentiel que nous fassions rapport sous peu parce qu'il y aura probablement une motion des voies et moyens d'ici la mi-décembre.

Le comité poursuit à huis clos.



*If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

1:30 p.m.

From the C.D. Howe Institute:

Mr. Edward A. Carmichale, Vice President.

13 h 30

De l'Institut C.D. Howe:

M. Edward A. Carmichael, vice-président.

2:00 p.m.

From the Consumers' Association of Canada:

Dr. Robert Kerton, Chairman, Economic Issues Committee;

Mr. Tom Delaney, Member, Economic Issues Committee;

Ms. Kathleen Stephenson, Director, Association Policy & Activities.

14 heures

De l'Association des consommateurs du Canada:

M. Robert Kerton, président, Comité des questions économiques;

M. Tom Delaney, membre, Comité des questions économiques;

M^{me} Kathleen Stephenson, directrice, Politiques et activités de l'Association.



SENATE OF CANADA

Second Session, Thirty-third Parliament, 1986-87

TAX REFORM IN CANADA

Twentieth Report
(Interim)

**Standing Senate Committee on
Banking, Trade and Commerce**

DECEMBER 1987

Second Session
Thirty-third Parliament 1986-87

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banking, Trade and Commerce

Chairman
The Honourable IAN SINCLAIR

Tuesday, December 1, 1987

Issue No. 48

Twelfth proceedings on:

Tax reform in Canada

TWENTIETH REPORT OF THE COMMITTEE

Deuxième session de la
trente-troisième législature 1986-1987

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Banques et du commerce

Président
L'honorable IAN SINCLAIR

Le mardi 1^{er} décembre 1987

Fascicule n° 48

Douzième fascicule concernant:

Réforme fiscale au Canada

VINGTIÈME RAPPORT DU COMITÉ

MEMBERSHIP OF THE COMMITTEE

The Honourable Ian Sinclair, *Chairman*

The Honourable Finlay MacDonald (*Halifax*), *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Anderson	Kirby
Buckwold	* MacEachen, P.C. (or Frith)
Cogger	* Murray, P.C. (or Doody)
Cottreau	Perrault, P.C.
Flynn, P.C.	Riel, P.C.
Kelly	Roblin, P.C.

* *ex officio* Members

Note: The Honourable Senators Asselin, P.C., Barrow, Bosa, Doyle, Godfrey, Haidasz, P.C., Marshall, Olson, P.C., Stewart (*Antigonish-Guysborough*) and Turner also served on the Committee at various stages.

Research Staff:

From the Robarts Centre for Canadian Studies, York University
Professor Thomas J. Courchene.

From Drache, Rotenberg:
Mr. Arthur B.C. Drache, Q.C.;
Mr. Charles M. Rotenberg.

From the Research Branch, Library of Parliament:
Mr. Basil Zafiriou, Senior Analyst;
Mr. Anthony Chapman, Research Officer, Economics Division;
Mr. Marion Wrobel, Research Officer, Economics Division.

Timothy Ross Wilson

Clerk of the Committee

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, 26th May 1987:

"The Honourable Senator Sinclair moved, seconded by the Honourable van Roggen:

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce be authorized to study and report upon tax reform in Canada, or any matter relating thereto; and

That the Committee submit its report no later than 29th February 1988.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, Tuesday, 23rd June 1987:

"With leave of the Senate,

The Honourable Senator Sinclair moved, seconded by the Honourable Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*):

That the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce which was authorized by the Senate on 26th May 1987, to study and report upon tax reform in Canada, or any matter relating thereto, be further authorized to examine and consider the documents tabled in the Senate on 22nd June 1987, relating to tax reform 1987 (Sessional Paper No. 332-402).

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

REPORT OF THE COMMITTEE

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

TWENTIETH REPORT

In obedience to the Orders of Reference of Tuesday, 26th May 1987 and Tuesday, 23rd June 1987, your Committee has proceeded to study tax reform in Canada, or any matter relating thereto, and now presents an interim report.

Table of Contents

RECOMMENDATIONS	1
-----------------------	---

CHAPTER I

THE SHAPE OF TAX REFORM	5
-------------------------------	---

The First Stage	5
-----------------------	---

Table 1: Combined Federal/Provincial Tax Rates Post-Reform	6
---	---

Table 2: Federal Corporate Income Tax Rates	7
---	---

The Second Stage	9
------------------------	---

Table 3: Fiscal Implications of the First Stage	10
---	----

CHAPTER II

TAX REFORM: AN OVERVIEW	13
-------------------------------	----

Introduction	13
--------------------	----

The Underlying Reform Thrusts	13
-------------------------------------	----

Horizontal Equity	15
-------------------------	----

Vertical Equity/Progressivity	16
-------------------------------------	----

Neutrality	17
------------------	----

Summary	17
---------------	----

CHAPTER III

THE TAX TREATMENT OF MIDDLE-INCOME CANADIANS	19
--	----

Total Income vs. Taxable Income	19
---------------------------------------	----

Figure 1: Pre- and Post-Reform Marginal Tax Rates for a Two-Adult Family with One Wage Earner	20
--	----

Average Tax Rates	22
-------------------------	----

Figure 2: Stage 1 Net Tax Gain for a Two-Adult Family with One Wage Earner	23
The Marginal Rate Profile	26

CHAPTER IV

INVESTMENT AND INVESTMENT INCOME	29
--	----

CHAPTER V

THE "STAGING" PROCESS	33
-----------------------------	----

CHAPTER VI

DETAILED RECOMMENDATIONS	35
--------------------------------	----

Personal and Family Taxation	35
------------------------------------	----

Figure 3: The Impact of the Family Allowance Recommendation	37
--	----

Investment	39
------------------	----

Non-Financial Business Taxation	43
---------------------------------------	----

Financial Institutions	48
------------------------------	----

• <i>Tax Treatment of Doubtful Loans</i>	49
--	----

• <i>Life Insurance Companies</i>	52
---	----

Changes to Sales and Excise Taxes	54
---	----

• <i>Application of Tax to Marketing Companies Related to Manufacturers</i>	55
---	----

• <i>Changes in Trade Level for Imposition of Federal Sales Tax</i>	57
---	----

• <i>Tax on Telecommunication Services</i>	57
--	----

Administration	58
----------------------	----

Simplification	59
----------------------	----

Fiscal Implications	61
---------------------------	----

APPENDICES

Appendix A: List of Witnesses	63
-------------------------------------	----

Appendix B: List of Briefs Received	67
---	----

Recommendations

1. We recommend that the family allowance not be taxable and that the proposed \$65 tax credit for those who support children eligible for the family allowance be rejected.
2. We recommend a \$130 tax credit for financially dependent children between the ages of 18 and 21 and, in addition, for those in full-time attendance at a post-secondary institution.
3. We recommend that a supported spouse be allowed to earn \$1,000 a year before any erosion of the marital tax credit apply. We further recommend that a child under 18 be allowed to earn \$2,500 before any "tax-back" apply to a supporting parent.
4. We recommend that once the quantum of transferable credits has been identified in the normal way, the supported spouse have the option of transferring the credits to the supporting spouse or claiming a refund of the transferable amount.
5. We recommend that a general averaging provision similar to that in place from 1972 to 1981 be re-instated. We also recommend the retention of block averaging for farmers and fishermen.
6. The Committee recommends that the stage one legislation limit the inclusion rate of capital gains at $66\frac{2}{3}$ percent.
7. We recommend that a tax credit for Canadian source investment income be instituted at the rate of 17 percent of such income to an annual maximum of \$170, transferable between spouses.
8. We recommend that the Government not proceed with the proposed preferred share tax and that it develop a more effective alternative to prevent dividends from receiving preferential treatment when they are paid by low-tax or non-taxed corporations.

9. We recommend that the status quo be maintained for private investment in Canadian film and television production.
10. We recommend that the current rules relating to MURBs be retained for those who owned or were legally committed to a MURB purchase on June 18, 1987. We also recommend that the first subsequent purchaser of a MURB from an individual be treated as though the property were acquired on or before June 18, 1987.
11. We recommend that the cost base of flow-through shares be reduced only by the fair market value of the shares at the time they are acquired.
12. The Committee recommends that the R&D investment tax credit not be limited to 50 percent of taxes payable.
13. The Committee recommends that the Government not proceed with the proposal to require developers to capitalize vacant-land carrying costs.
14. The Committee recommends that construction period soft costs be required to be capitalized but that the amounts be completely capitalized to the building.
15. We recommend that the tax rules relating to farmers remain as they are at present, and in particular recommend that farmers be allowed to use cash accounting and retain block averaging.
16. We recommend that some different approach be taken to ensure that those who own farms or have passive farm investments but do not qualify as full-time farmers be subject to a more restrictive tax regime than are full-time farmers and that more satisfactory tests be devised to determine into which category any particular individual falls.
17. We recommend that the rules proposed in the White Paper to limit capital cost allowance claims to one-fifth the norm where businesses' driving ranges from 20 percent to 90 percent be rejected, and that the claim be based on the ratio of business driving to total driving.
18. We recommend that the \$20,000 limit for deducting capital cost allowance on automobiles be accepted but that to this amount be added provincial sales taxes plus transportation costs. We also

recommend that the \$20,000 figure be in place for 1988 and 1989 and that an appropriately adjusted figure, taking into account rising prices, be enacted for 1990, with a similar adjustment being made no later than every second year thereafter.

19. We recommend that meals consumed by a business person while away from home on business travel or while in attendance at a convention or seminar (whether or not at home) remain fully deductible.
20. We recommend that deductions for loan losses be permitted only when it is determined that the loans are partially or totally uncollectible.
21. We recommend that financial institutions be permitted to accumulate tax deductible reserves up to one percent of the first \$100 million of eligible assets.
22. We recommend that existing reserves that would not be allowed under the new system be brought into income in equal amounts over a seven-year period.
23. We recommend that the Government not proceed with the 15 percent insurance investment income tax.
24. We recommend that as soon as practicable the Government introduce legislation to implement a broad-based multi-stage sales tax to replace the existing federal sales tax system.
25. We recommend that the proposal with respect to the application of the federal sales tax to related marketing companies not proceed.
26. We recommend that the Government proceed with legislation to impose a tax on telecommunication services but that such legislation specify that the ten percent tax be withdrawn upon implementation of a multi-stage sales tax levied on a broad range of goods and services including telecommunication services.
27. We recommend that the general anti-avoidance provision proposed in the White Paper not be proceeded with. We further recommend that if a new measure is prepared, it not be enacted retroactively. We further recommend that any future draft of such legislation be made public to

allow discussion and that it not become effective until Royal Assent is given to the enabling legislation.

28. We recommend that the proposal to impose a penalty tax equal to 50 percent on interest due for failure to remit tax instalments on time not be implemented and that the current rules continue to apply in such circumstances.
29. We recommend that the Department of Finance begin consultations with interested groups to determine which parts of the *Income Tax Act* would lend themselves to structural simplification and to proceed with dispatch to amend the Act, using the same guidelines as were used in simplifying the small business rules.

The Shape of Tax Reform

1.1 On June 18, 1987, the Honourable Michael H. Wilson, Minister of Finance, presented to Parliament the Government's tax reform proposals. The Committee welcomes the opportunity to comment on these proposals. We also express thanks to the many witnesses who made personal or written submissions (see appendices). In what follows, the terms "White Paper", "tax reform proposals" and "tax reform" will be used interchangeably to refer to the ensemble of documents tabled on June 18, 1987.

The First Stage

1.2 Reform is to take place in two stages. The first stage, which is intended to come into effect January 1, 1988, but will be reflected in take-home pay only on July 1, 1988, focuses largely on base-broadening and lowering marginal rates for personal and corporate income taxation. In terms of the personal income tax, the previous ten tax brackets have been reduced to three: 17 percent for the first \$27,500 of taxable income; 26 percent on taxable income between \$27,500 and \$55,000; and 29 percent for taxable income above \$55,000. These are federal rates. For the nine provinces which are signatories to the Tax Collection Agreements for personal taxation (all except Quebec, which has its own, separate, personal income tax system), the combined federal-provincial rates will range from 24.9 percent, 38.1 percent and 42.5 percent for Albertans (with a 46.5 percent rate on federal basic tax) to 27.2 percent, 41.6 percent and 46.4 percent for Newfoundlanders (with a 60 percent rate on federal basic tax).

1.3 Table 1 contains these combined federal-provincial marginal rates. They exclude the three percent surcharge on federal rates which will remain in place for the first stage of the reform. The base-broadening measures include the removal of some existing deductions and tax shelters and the placing of limits on other deductions such as those relating to automobile expenses, meals and entertainment expenses, and home office expenses. Relatedly, several measures will have an

important impact on the tax treatment of investment income: the \$500,000 lifetime capital gains exemption will be capped at \$100,000; the proportion of capital gains (above the \$100,000 threshold) to be brought into income will increase from the present 50 percent to $66\frac{2}{3}$ percent for 1988 and 1989 and then to 75 percent thereafter; the dividend tax credit, already reduced for the 1987 tax year from 50 percent to $33\frac{1}{3}$ percent, will be further reduced to 25 percent; and the \$1,000 interest and dividend deduction will be eliminated. Accompanying this base-broadening and lowering of marginal rates is the conversion of most of the existing tax exemptions into tax credits, generally but not uniformly at the 17 percent rate.

Table 1
Combined Federal/Provincial Tax Rates Post-Reform

	Provincial Tax Rates as a proportion of federal basic tax	Combined Federal-Provincial Marginal Rates		
		Low	Middle	High
		⇐(Percentage)⇒		
Newfoundland	60.0	27.2	41.6	46.4
Prince Edward Island	55.0	26.4	40.3	45.0
Nova Scotia	56.5	26.4	40.7	45.4
New Brunswick	58.0	26.9	41.1	45.9
Quebec	—	—	—	—
Ontario	50.0	25.5	39.0	43.5
Manitoba	54.0	26.2	40.0	44.7
Saskatchewan	50.0	25.5	39.0	43.5
Alberta	46.5	24.9	38.1	42.5
British Columbia	51.4	25.8	39.4	43.9

Note: These rates do not include the three percent federal surtax on federal rates.

1.4 Base-broadening and lowering rates also characterize the changes in corporation income tax in the first stage. The current 36 percent federal statutory rate for general business will be reduced to 28 percent while the statutory rate in manufacturing business will be reduced in stages from the existing 30 percent to 23 percent in 1991. Small business rates, now set at 15 percent for general business and 10 percent for manufacturing, will henceforth be 12 percent. These proposed changes are summarized in Table 2.

Table 2
Federal Corporate Income Tax Rates

		New rates effective July 1 each year			
	Current rates	1988	1989	1990	1991 and subsequent years
⇐(per cent)⇒					
General business	36	28	28	28	28
Manufacturing business	30	26	25	24	23
General small business	15	12	12	12	12
Small manufacturing business	10				

Note: These changes will not affect the tax rate reductions scheduled to take effect on July 1, 1987. All the rates are after the 10-per-cent provincial abatement.

Source: *Income Tax Reform*, Chapter 5, p. 98.

1.5 Emphasis on the corporate side is placed on narrowing the existing variations in effective tax rates across industries. In this context, among the most significant proposals are revenue-raising measures directed at the finance, insurance and real-estate industries. Other key provisions include:

- replacing the current immediate write-off of the cost of new debt securities with a deduction spread over the life of the debt or five years, whichever is greater;

- introducing a tax on dividends paid on new preferred share issues, designed to make it more difficult for non-tax paying corporations to "borrow" funds through preferred shares;
- phasing out of depletion allowances and introducing tighter rules on the deduction of write-offs from limited resource partnerships;
- proposed cutbacks in the capital cost allowance system for buildings, contractors' equipment, and most machinery. The key allowance on manufacturing and processing equipment would be reduced from the present three-year straight-line write-off to a declining balance rate of 25 percent;
- after 1989, depreciation would be allowed only when an asset is "put-in-use", a change that will slow down write-offs and increase investment costs on major new projects.

In addition, the above-mentioned disallowance of 20 percent of meals and entertainment expenses, the reduction in the dividend gross-up, and the increased inclusion rate for capital gains in excess of the \$100,000 threshold will also affect the corporate sector.

1.6 Despite its acknowledged flaws, the manufacturers' sales tax (MST) will remain in place throughout the first stage. Moreover, the tax will be extended to apply to sales by marketing companies related to the manufacturer and, for a limited range of products, it will be shifted from the manufacturers' level to the wholesale level. Some MST increases will be introduced as well: paint and wallpaper will be taxed at 12 percent rather than 8 percent, and, most significantly, a new telecommunication services tax will be applied at a 10 percent rate. Increases in refundable sales tax credits (from \$50 to \$70 per adult and \$25 to \$35 per child) will ensure that low-income households are protected somewhat from the MST increases which will amount to \$1 billion in revenues for 1988-89.

1.7 Finally, there are a number of significant compliance and administration procedures as part of the first stage. There will be an acceleration of source deductions and quarterly instalments of personal income tax, and an accumulation of sales and excise tax payments which will generate once-and-for-all revenue increases of \$1.1 billion and \$1.6 billion respectively. The White Paper proposals

also include a general “anti-avoidance” rule designed to prevent artificial tax avoidance.

1.8 The first stage is designed to be revenue neutral. Table 3 presents the relevant White Paper revenue and cost projections. Over the period 1988-1992, personal income tax payments will fall (from what they would otherwise have been) by just over \$10 billion, while corporate tax collections will increase by \$3.8 billion. Increased expenditures related to equalization and the established programs will “decrease” revenues by a further \$1.5 billion. This will be offset by \$4.8 billion of revenues from the new sales tax measures and \$2.7 billion from the tax-liability-management procedures. Overall, the first stage is essentially neutral – an increase in net revenue over the 1988-1992 period of \$0.5 billion.

The Second Stage

1.9 The centre-piece of the second stage of tax reform will be to replace the MST with a multi-stage sales tax. The White Paper proposes three alternatives to the MST, all of which would mean substituting a broadly based sales tax for the current tax on manufacturers. The base of the tax would be extended to include retail sales of services as well as goods. In addition, the federal government is canvassing the provinces to see if the retail sales taxes they now collect can be integrated into a new national sales tax.

1.10 The arguments in favour of replacing the MST with some version of a multi-stage or value-added tax are very persuasive. As the White Paper emphasizes, the base of the MST is not only narrow but, for those sectors included, the applicable rates vary considerably. Most importantly, in terms of Canada’s foreign trade, the MST is a highly distortionary tax. Our exports bear the tax, to the tune of an estimated \$2 billion of the roughly \$15 billion collected, while imports to Canada frequently escape the tax. All of the three alternatives for the MST embody export rebates and ensure that imports will not be tax-preferred relative to domestic production.

Tableau 3
Incidences financières de la première étape de la réforme fiscale

A. Effet direct total sur les recettes et les dépenses des mesures touchant l'impôt des particuliers et des sociétés	1988-89	1989-90	1990-91	1991-92	Total
	⇐(millions de dollars)⇒				
Effet sur les recettes					
Impôt direct des particuliers					
Conversion des exemptions en crédits et réductions des taux marginaux d'imposition	-2 185	-5 910	-4 600	-4 905	-17 600
Élargissement de l'assiette et autres mesures	480	2 070	2 255	2 495	7 300
Réduction nette de l'impôt des particuliers	-1 705	-3 840	-2 345	-2 410	-10 300
Impôt direct des sociétés					
Réduction des taux d'imposition	-635	-1 545	-1 645	-1 665	-5 490
Mesures élargissant l'assiette	1 165	2 170	2 810	3 190	9 335
Augmentation nette de l'impôt des sociétés	530	625	1 165	1 525	3 845
Réduction nette totale des recettes	-1 175	-3 215	-1 180	-885	-6 455
Effet sur les dépenses					
Hausse des paiements de Financement des programmes établis et de péréquation	340	360	385	395	1 480
B. Mesures connexes touchant les recettes					
Changement de la taxe fédérale de vente et du crédit remboursable au titre de cette dernière					
Déplacement de la taxe fédérale de vente au niveau du gros pour certains articles et changement du régime des sociétés de commercialisation	295	310	315	330	1 250
Taxe de 10 p. 100 sur les services spécifiés de câblodiffusion et de télécommunications	870	945	1 000	1 055	3 870
Taxation de la peinture et du papier peint au taux général	60	60	65	65	250
Hausse du crédit remboursable de 20 \$ par adulte et de 10 \$ par enfant	-120	-150	-155	-160	-585
Hausse nette du produit de la TVF	1 105	1 165	1 225	1 290	4 785
Gestion des rentrées fiscales					
Accélération des retenues à la source et acomptes provisionnels d'impôt des particuliers		1 100			1 100
Accélération des remises de taxes de vente et d'accise	1 600				1 600
Hausse totale des recettes résultant de la gestion des rentrées fiscales	1 600	1 100			2 700
Augmentation nette totale des recettes	+2 705	+2 265	+1 225	+1 290	+7 485
Effet de la première étape de la réforme fiscale sur le déficit					
	-1 190	1 310	340	-10	+450

Source : *Réforme fiscale 1987, Perspectives économiques et financières*, p. 34 (modification: ajout de la dernière colonne).

1.11 The broadest possible multi-stage or value-added tax, exempting only non-commercial items such as medical insurance payments, would generate roughly \$3 billion of revenues for each point of the tax. For illustrative purposes, Finance uses an eight percent rate which would generate revenues of roughly \$24 billion. With these revenues, the second stage proposes to accomplish four objectives:

- to replace the revenues now obtained from the MST;
- to remove the existing three percent personal and corporate tax surcharges;
- to provide significantly enriched refundable tax credits that would ensure a greater degree of tax fairness for low-income Canadians; and
- to fund further income tax reductions for middle-income Canadians.

Thus, Stage Two represents a considerable shift away from taxing income and toward taxing consumption. For example, the existing surtaxes on federal personal and corporate taxation amount to just under \$2 billion of revenue. However, there is no specific timetable set out for the inauguration of the second phase.

1.12 While this brief summary has touched upon only selected highlights of the reform proposals, it is sufficient to provide the needed background information for the analysis that follows.

Tax Reform: An Overview

Introduction

2.1 With the brief description of tax reform as backdrop, the Committee now begins its analysis and evaluation of the White Paper. The purpose of this present chapter is to focus, first, on the underlying thrust of the reform and, second, on some of the major strengths and weaknesses of the reform. To anticipate the conclusion somewhat, the Committee's view is that, taken as an integral package (i.e. the combination of the first and second stage), the broad tax reform thrusts merit high marks, although there are a few general areas and many specific issues where the Committee believes that significant improvements can and should be made (Chapter VI will deal with these areas in more detail). However, if the second stage does not materialize soon, then the Committee's assessment is considerably less sanguine. While we shall spell out our concerns in this case, the preferred way for the Government to deal with them is to commit itself quickly to the second stage of the reform.

The Underlying Reform Thrusts

2.2 The White Paper selected "Lower rates, fairer system" as an appropriate capsule summary of the thrusts of the reform. However, in order to address the various reforms, the Committee prefers to focus on: a) equity, both horizontal equity (that is equal-treatment-of-equals) and vertical equity (appropriate treatment of unequally-situated individuals, one aspect of which is the progressivity of the system); and b) neutrality, where a more neutral tax system incorporates elements of efficiency on the one hand and compatibility with the tax regimes of our major trading partners on the other.

2.3 At the outset it is important to note, perhaps to a degree beyond that in the White Paper, that the recent United States tax reform is driving much of Canadian reform. This is particularly the case for corporate tax reform. With major rate cuts in the U.S., substantial reductions in nominal corporate tax rates need to be

implemented in Canada. Failure to do so will result very quickly in a sharp erosion of the Canadian tax base. If our rates remain substantially higher, some industries would relocate to the United States to benefit from lower rates. The more immediate problem is that multinationals (Canadian or foreign) would begin "shifting" income to the U.S. to reap the benefit of lower tax rates and "shifting" expenses to Canada where their deductions would produce greater tax savings. With the Government's concern for equity or fairness and its earlier commitment to generate a larger share of tax revenues from the corporate sector, this constrains the nature of corporate tax reform.

2.4 Similarly, personal taxation reforms in the U.S. have also placed constraints on the proposals for personal income taxation. More so than on the corporate side, Canada can probably tolerate a marginal rate structure higher than that in the U.S., largely because our network of public and social services is more comprehensive than that in the U.S. Moreover, most Canadians attach substantial positive value to these services. The existing differentials in marginal rates are nonetheless, in the view of the Committee, and obviously in the view of the White Paper, too large. As noted in one of the briefs, pre-reform there exists a tendency for young, mobile, highly-skilled Canadians to seek their fortune in the U.S. and then to return to Canada to enjoy the benefits of the health, social programs and even tax benefits accorded the elderly. The Committee takes this mobility potential seriously and agrees with the White Paper that Canadian top marginal tax rates must be reduced substantially. Some have also argued that marginal rate reduction is important to stem the growing importance of the underground economy and the tendency for an increasing amount of investment to be directed toward tax avoidance. Indeed, many of the so-called tax loopholes are a direct result of high marginal rates. Evidence from the Reagan administration's 1981 tax reform indicates that the lowering of top marginal rates in the U.S. resulted in higher, not lower, revenues being collected from upper-income people. In any event, if one accepts that upper-income Canadians are to be given a break in terms of lower marginal rates, how does one then satisfy the equity or progressivity concerns? Part of the White Paper's answer is to move from a system of exemptions to a system of credits and to increase the degree to which some of these credits are refundable. While the Committee may have different views of just what constitutes a "progressive" tax system, we have only plaudits for the White Paper in terms of the introduction of a credit-based system for personal taxation.

2.5 The point of all of this is to emphasize the complex balancing act that is inherent in any major tax restructuring exercise. One can adopt laudable goals such as increasing horizontal equity, progressivity and efficiency, but one also has to recognize that these goals must be situated in the context of an increasingly mobile world where the tax regimes of our major trading partners effectively constrain some of the degrees of freedom of tax reformers. As one of the briefs before the Committee noted:

The tax reform package is put together with finely balanced tradeoffs between economic rationality and political expediency, between immediate patching and long-term reform, between the competitive need to bring down personal and corporate tax rates and the obscene revenue requirements of the bulging government deficit, and between the different interests of numerous pressure groups. Overall, the package stands as an excellent example of the possible. (Robert D. Brown, "The Effects of Tax Reform on Business", in *Tax Reform: Perspectives on the White Paper*, Submission by the C.D. Howe Institute, October 1987)

Tax reform will always be thus.

2.6 Partly in recognition of these inherent compromises in tax reform and partly to give the White Paper its full due, the Committee now focuses on the degree to which the tax reform proposals reflect the underlying reform thrusts. To be sure, this casts tax reform in its most favourable light. The exercise is inherently valuable, however, because it not only underscores the analytics underpinning tax reform but, as well, it indicates which suggestions for altering the provisions of the White Paper are consistent with the underlying thrusts and which are not. Consistency need not be a virtue, either in terms of assessing the reform proposals or in recommending alternatives, but it does impart a useful framework to our ensuing analysis. We begin by focusing on the horizontal equity (equal-treatment-of-equals) aspect of tax reform.

Horizontal Equity

2.7 In all three areas of taxation – personal, corporate and sales – the White Paper proposals attempt to narrow the existing tax differentials. On the personal

side this is largely accomplished by base-broadening measures such as capping the lifetime capital gains exemption at \$100,000 rather than \$500,000, eliminating or reducing various tax shelters and applying more rigid eligibility criteria for certain allowances relating to income from self-employment. The net result will be a more uniform taxation of income, regardless of source. The proposed changes to the corporate tax regime would also reduce the variations in taxes across different sectors. Part of this levelling process arises from provisions that would reduce the number of profitable corporations that pay no tax and from new tax levies on certain sectors such as finance and real estate in order that they bear a more equitable share of the tax burden. This equal-treatment-of-equals approach is probably most evident in the proposed conversion of the MST to some version of a comprehensive value-added tax: not only is the base broadened dramatically but the tax rate will become much more uniform.

2.8 The Committee welcomes this general approach to taxation. In addition to improving equity, it should also be efficiency-enhancing in the sense that tax considerations will henceforth play a smaller role in allocating investment across industries.

Vertical Equity/Progressivity

2.9 Reducing marginal tax rates, particularly the top marginal rates, does transfer after-tax dollars to high-income persons. To a degree this is offset by the various base-broadening provisions relating to non-wage income, which in some cases leaves high-income Canadians worse off, post-reform. The Committee accepts this as a necessary consequence of tax reform, particularly given the profile of the new marginal rates in the United States. Given this constraint, the Committee welcomes, as noted earlier, the conversion of exemptions to credits. Of and by itself, this provision substantially enhances the progressivity of the personal income tax system. The proposed low-income sales tax credits, provided they are substantial, will also go a long way toward alleviating the regressive nature of the multi-stage sales tax. Indeed, if the introduction of the sales tax is accompanied, as indicated in the White Paper, by a lowering of marginal rates for the middle-income class and by generous tax credits for low-income persons and families, then the Committee is satisfied that an increased degree of sales taxation can be integrated successfully and fairly into our overall tax system.

Neutrality

2.10 The reduction of marginal rates, both personal and corporate, will bring our tax regime more in line with that south of the border and will serve to minimize the inevitable migration of people and capital that would otherwise occur. The Committee is also pleased that the Government has finally taken the initiative to replace the distortion-laden MST with a multi-stage sales tax. This is important on both equity and efficiency grounds. In terms of the latter, it will effectively remove the \$2 billion “tax” on our exports, which is a significant issue in its own right but becomes even more essential in the context of the Canada-U.S. free trade agreement. Relatedly and obviously also critical, imports will no longer have a tax advantage relative to domestic manufacturers.

Summary

2.11 In summary, therefore, the Committee endorses the broad themes underlying tax reform. However, endorsing in principle the general thrusts is not inconsistent with finding that specific aspects of the reform are wanting. Indeed, many of these relate to a failure on the part of the White Paper to carry through with its broad themes of horizontal equity, progressivity and neutrality. Prior to focusing on these selected aspects, the Committee wishes to address two major concerns it has with the White Paper proposals. The first has to do with the way in which the new tax brackets affect the middle-income class. Simply put, marginal rates, and under some reasonable assumptions average rates as well, will rise for a significant group of middle-income Canadians. The second area relates to the tax treatment of investment income and, more generally, to the integration of the personal and corporate tax system. In terms of the above themes, the first of these concerns is really a progressivity issue while the second relates both to horizontal equity and to neutrality in the important sense that the investment-income and corporate-tax measures may adversely affect our international competitiveness. It is the Committee’s view that the problems or concerns in both of these arise in part from the “staging” process. The following chapters will elaborate on these themes.

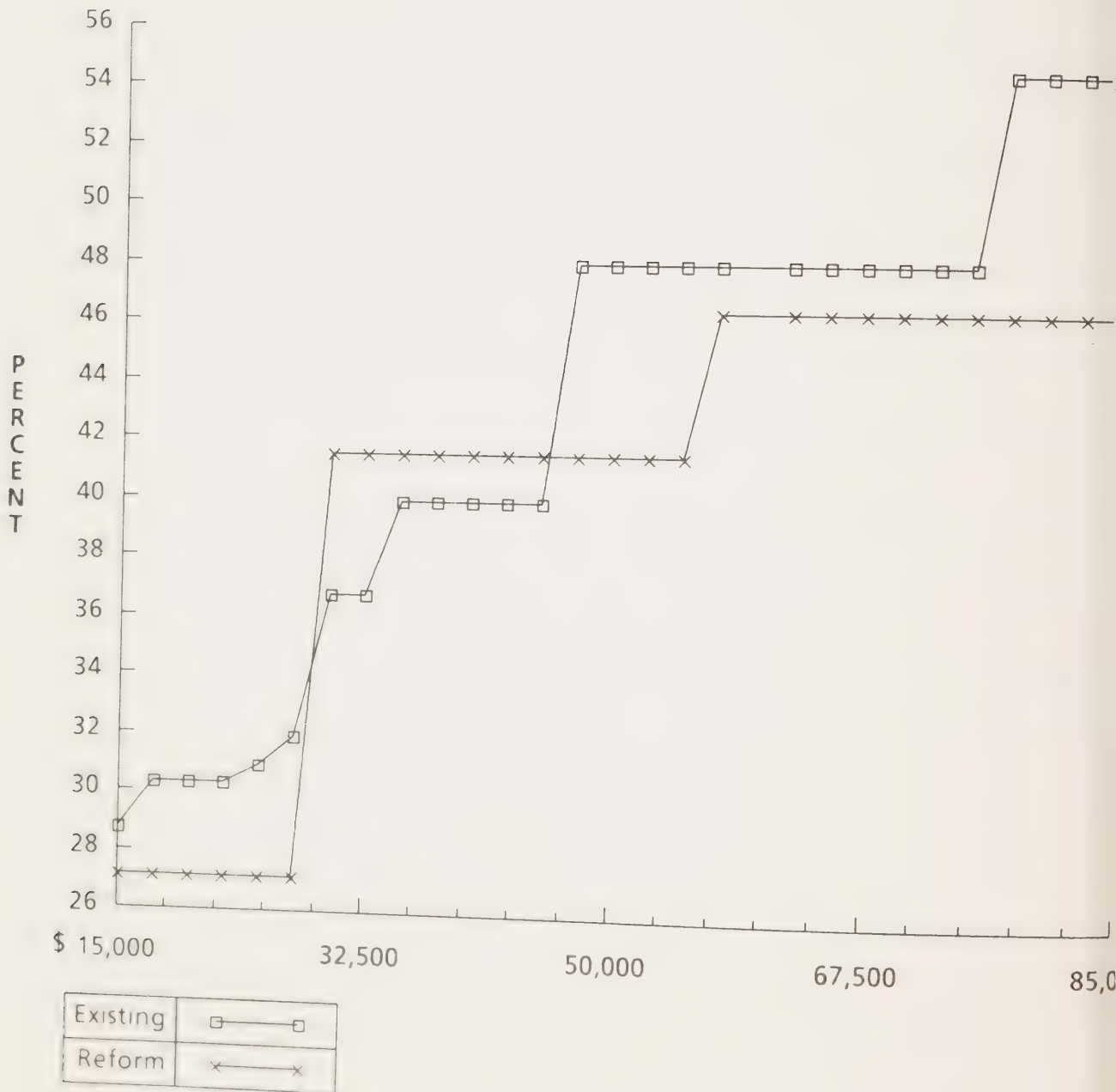
The Tax Treatment of Middle-Income Canadians

3.1 As noted in Chapter I, the new statutory federal tax rates are 17 percent up to \$27,500, 26 percent on the next \$27,500 (up to \$55,000) and 29 percent for taxable incomes beyond \$55,000. The Committee's concern is that the 26 percent federal rate for taxable incomes as low as \$27,500 and a combined federal-provincial rate of 39 percent (for Ontario) is simply too high, both in absolute terms and relative to the existing tax system. The purpose of what follows is, first, to demonstrate that this is the case and, second, to frame some remedial suggestions.

Total Income vs. Taxable Income

3.2 It is important to recognize that the calculation of "taxable income" under a credit-based tax system differs from that under a deductions- or exemption-based system. Consider, for example, a family of four with one wage earner, two children under 18 and, for simplicity, no contributions to an RRSP. Under the new system, the family's taxable income would essentially be identical to its total income, that is, there would be no deductions, only tax credits against taxes owing. Under the current system, this family is able to deduct \$9,450 (the personal and spousal exemptions, child exemptions and the \$500 employment deduction). Thus the family's "taxable income" would equal its total income less \$9,450. Suppose further that the family's total income is \$27,501. Under the new system, taxable income will also be \$27,501 and the marginal rate against the last dollar will be 26 percent. Under the current system, taxable income is \$18,051 – \$27,501 less \$9,450 – and the relevant marginal rate is 20 percent. Indeed, under the current system, the family's total income (still assuming one wage earner) would have to exceed \$46,500 before it would face a marginal rate in excess of 26 percent.

Figure 1
Pre- and Post-Reform Marginal Tax Rates
for a Two-Adult Family with One Wage Earner



Source: Marion Wrobel, "Tax Reform and Its Impact on Families", Report prepared for the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce (Ottawa, Library of Parliament, 1987), p. 3.

3.3 The Committee desired to investigate this further and requested the Library of Parliament to undertake research comparing the new and old tax systems for the middle-income class. Figure 1 presents some of these findings. The new marginal rate profile exceeds the current profile at \$27,500, as expected, and remains above the current rate until approximately \$46,500. Actually, the cross-over point is somewhere below \$46,500. This occurs partly because the computer simulations incorporate the complexities of the tax system whereas the previous example was highly abstract, but largely because the Figure 1 "family" has no children so that the cross-over point is, as a result, \$940 lower than our earlier example (since the deduction for children under 18 is \$470 per child).

3.4 Since what is driving this comparison is essentially the differences between marginal rate schedules on the one hand and the difference between total income and taxable income pre- and post-reform on the other, it is clear that the level of deductions plays a critical role. Indeed, if one were to rework Figure 1 for an elderly family (both 65 or over) the cross-over point would occur at a much higher income level since the allowable deductions are greater. Specifically, the family would be eligible to claim the age exemption which, for a couple, would amount to \$5,340. The impact of this on Figure 1 would shift the cross-over point to over \$50,000. This cross-over level of income would rise even further if interest, dividends and/or capital gains featured prominently in the family's income (since the \$1,000 interest and dividend deduction has disappeared and dividends and capital gains are treated less generously, post-reform). In other words, it is likely that for some elderly families the marginal tax rate, post-reform, would exceed the existing marginal tax rate, pre-reform, for the entire \$27,500 – \$55,000 middle-income tax bracket.

3.5 The Committee recognizes fully that this analysis is somewhat biased. For example, it focuses only on marginal rates, not on average tax rates. Phrased differently, while marginal rates may be higher, post-reform, the typical Canadian may be more interested in the pre- and post-comparisons of take-home pay, that is in average tax rates. The following section will address this. However, at this juncture the Committee would like to make the point that marginal rates do matter. A university graduate in the latter half of the 1980s can aspire (depending on the discipline) to a starting income in the \$27,500 range. Faced with a combined federal-provincial tax rate of effectively 40 percent, the incentives for the young, highly educated Canadians are surely tilted toward migration to a more congenial tax

clime. Given the emphasis that Canada places on the role of knowledge-intensive industries as the cutting edge of comparative advantage in the 1990s and beyond, it is questionable whether we ought to implement a tax system that may result in human capital being one of our principal exports.

3.6 Nonetheless, focusing only on marginal rates is only part of the story. After all, the new marginal rate structure is such that it exceeds the current rate for some portion of the lower-income class as well. This is offset by the fact that tax reform ensures that these higher statutory marginal rates are largely irrelevant for these lower-income groups since a large number of previously taxpaying Canadians will, under tax reform, no longer be paying tax.

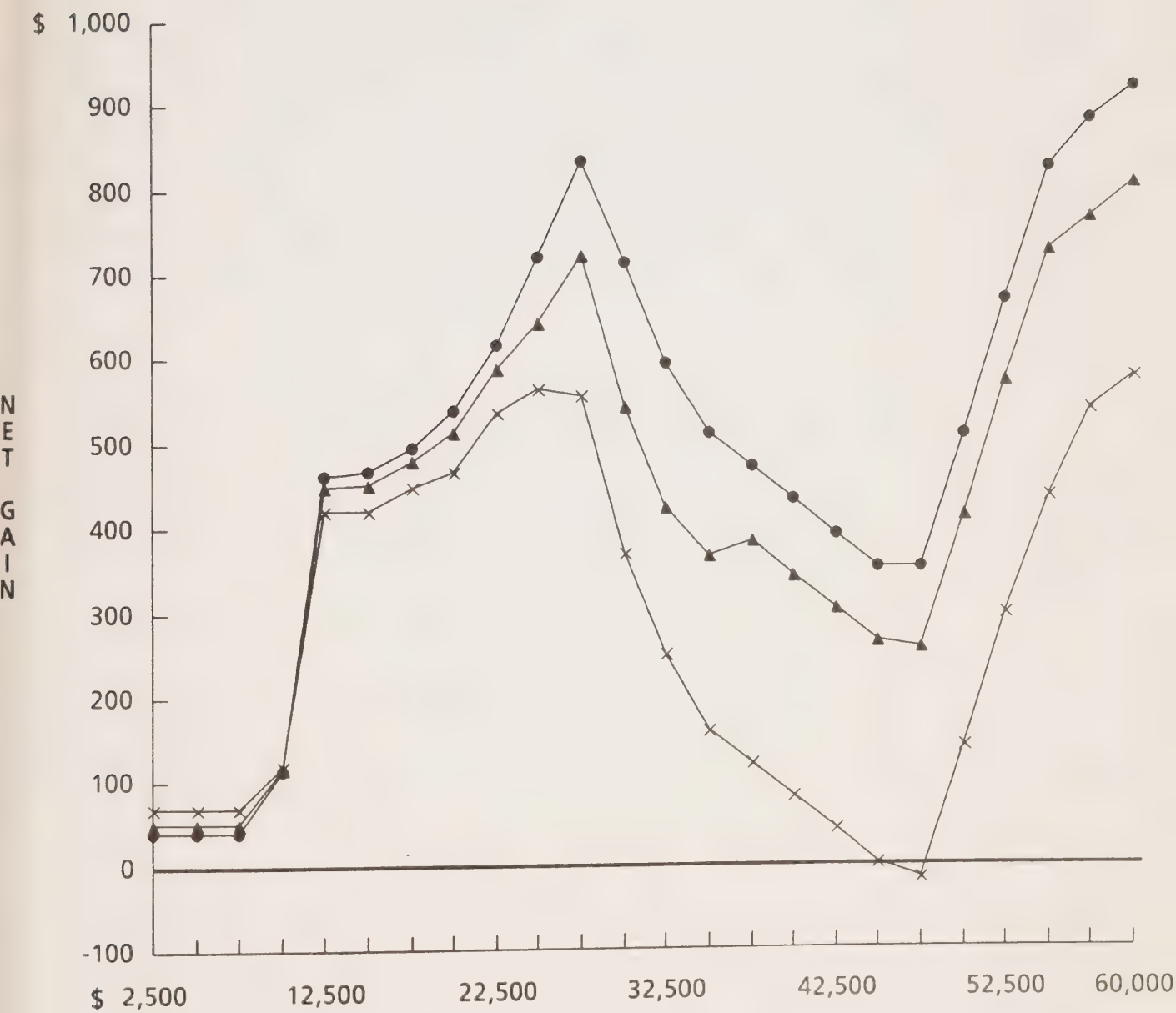
Average Tax Rates

3.7 Not surprisingly, perhaps, the White Paper proposals did not focus on marginal tax rates. Rather, pre- and post-reform comparisons were directed to average tax rates or "take-home-pay" comparisons. Figure 2 presents a comparison of average tax rates or, more precisely, the gains by income level as a result of reform. Again, the assumption is that all income is wage income.

3.8 At the low end of the income scale, where there are no taxes paid pre- or post-reform, the small benefits from the White Paper proposals arise because the refundable sales tax credits have been increased slightly under the stage one reform. Since the credit applies to children as well as adults, the families with children benefit more than those without children.

3.9 Once family income is sufficient to place families in a taxable position, the net benefits from reform increase dramatically. At this point, families will benefit particularly from the conversion of exemptions and deductions to credits. Because these credits are not refundable, families with a low level of taxable income cannot make full use of these credits, because their tax liability may be lower than the credits available. Over a certain income range, then, the dollar value of the net gain to families will increase with income. At \$12,500 annual income, tax reform offers a net gain to families of three percent to over 3.5 percent of total income, depending upon family size. The dollar value of benefits continues to rise with income until about \$27,500, where the 26 percent tax rate begins.

Figure 2
Stage 1 Net Tax Gain for a
Two-Adult Family with One Wage Earner



No Children	● — ●
1 Child	▲ — ▲
3 Children	× — ×

Source: Marion Wrobel, "Tax Reform and Its Impact on Families", Report prepared for the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce (Ottawa, Library of Parliament, 1987), p. 8.

3.10 After this point, the value of credits tends to be lower than the value of the exemptions and deductions they replaced. As a result, the net gain from tax reform declines steadily until about \$47,500, after which the net gains begin to rise again. Essentially, the pattern mirrors the marginal rate profile portrayed in Figure 1. Once the income level exceeds the \$55,000 threshold, where the top marginal rate becomes applicable, what dominates the gains is essentially the fact that the combined federal-provincial pre-reform top rate of about 52.7 percent (an average over the provinces) drops to about 45 percent. As long as all income is in the form of wage income, the dollar benefits will continue rising as income increases. In percentage terms (that is, the dollar gain expressed as a percentage of income) however, the gain is 3.5 percent at about \$15,000 and roughly one percent at \$55,000.

3.11 Figure 2 also portrays the gains for families with one child and with three children. The gains follow the same general pattern as those for a childless family, except that they are progressively smaller the more children there are in the family. Indeed, Figure 2 indicates that they become negative for a time for a family with three children and obviously would be more negative for a family with more children. Several factors are influencing this result.

3.12 First, tax reform converts the existing personal and spousal exemptions to credits at a rate of roughly 24 percent. Specifically the personal and spousal tax credits are \$1,020 and \$850, compared to the existing deductions of \$4,270 and \$3,740. In contrast, the \$65 tax credit for children is equal to 17 percent of the existing \$388 family allowance. However, the existing child exemption is \$470. Thus the child tax credit is only 14 percent of the existing deduction. This affects the comparison between families with and without children.

3.13 Second, strictly speaking, Figure 2 applies only for 1988. The May 1985 budget proposals set in motion a process whereby the child exemptions would eventually decrease to the level of the family allowances. As noted in the previous paragraph, Figure 2 assumes that the pre-reform value of the exemption will be \$470, whereas the steady-state value of the exemption will be \$388, the value of the family allowance. Correcting for this would not increase post-reform incomes for families with children, but it would decrease their benefits under the existing system by roughly \$21 per child. Thus, incorporating this change into Figure 2 would increase the gains for the three-child family by \$63, enough to remove that part of the curve which exhibits negative gains as a result of tax reform. More generally, it

would narrow slightly the differences between families with and without children compared to their pre-reform position.

3.14 Finally, the child tax credits begin to be taxed back at a “net income” level of about \$24,000. However, the definition of “net income” pre- and post-reform is such that, for the same total income, net income is higher under the White Paper. This occurs because the \$500 employment expense deduction has been eliminated and the CPP/QPP and Unemployment Insurance deductions have been converted into credits. Under the existing system these were deducted prior to determining “net income”. Wrobel estimates that this increases net income under tax reform by about \$1,600, so that for families in the 26 percent bracket, this could amount to a loss of \$80 in refundable tax credits since the tax credit is taxed back at a lower total income post-reform than pre-reform (i.e. \$80 is 5 percent of \$1,600). Were one to redefine the tax-back threshold for the refundable child tax credit to coincide with that under the existing system, this would have the impact of shifting the two lower lines in Figure 2 upwards by \$80 after the \$27,500 peaks. For a family of three children, this would ensure that the gains from tax reform remained positive throughout the middle-income range. Note that this would not represent a permanent increase for high-income families with children, since the refundable child tax credit would eventually be fully taxed back.

3.15 The impact of these influences will be to narrow somewhat the differences between families with and without children. They do not affect the curve for childless families – phrased differently, what is driving this overall gains profile for the middle-income earners is the fact that marginal rates have increased, post-reform.

3.16 This discussion of Figure 2 assumed that all the income arose in the form of wage income. If one recognizes that persons and families in the middle-income bracket are likely to earn some of their income from self-employment or from investments, then it is quite easy to generate scenarios where all families, regardless of whether they have children, are worse off after tax reform. This arises because of the manner in which the White Paper proposals approaches the taxation of investment and self-employment income. Such an exercise would also reveal a further feature of the reforms. Although high-income Canadians whose source of income is wages will clearly benefit from tax reform, the benefits accruing to high-income Canadians for whom tax “loopholes” and investment income played an important role, pre-reform, will be considerably less and can even become negative.

Thus it can be very misleading to focus only on the reduction of marginal rates at the top end and to extrapolate from this the benefits that tax reform confers on the rich.

The Marginal Rate Profile

3.17 The final piece of evidence relating to the taxation of middle-income Canadians relates to the profile of marginal rates. Again, consider a family of four with one wage earner and, for simplicity, with no CPP/QPP or Unemployment Insurance tax credits. The family qualifies for two sorts of additional tax credits. The first is the refundable sales tax credit which equals \$210 for a family of two adults and two children. With a five percent tax-back rate, it takes \$4,200 of income to exhaust this credit. Given that the credit begins to be clawed back at \$16,000, it is exhausted at \$20,200. Second, the refundable child tax credit of \$524 per child is also clawed back at five percent beginning at \$24,020. Since it takes \$10,500 of income to exhaust each of these credits and since they are taxed back consecutively, the family would exhaust the credits at an income of \$45,020. Finally, under tax reform, families would pay no net tax below \$18,500.

3.18 After \$18,500, the federal marginal-tax-rate profile is as follows:

- 22 percent up to \$20,200, i.e. the statutory rate of 17, plus the five percent tax for the sales tax credit;
- 17 percent from \$20,200 to \$24,020;
- 22 percent from \$24,020 to \$27,500, reflecting the five percent tax on the refundable child tax credit;
- 31 percent from \$27,500 to \$45,020, i.e. 26 percent statutory rate plus the five percent tax until the child credit exhausts at \$45,020;
- 26 percent from \$45,020 to \$55,000; and
- 29 percent for income beyond \$55,000.

Note that if there were three children in the family the child tax credits would exhaust at \$55,520, that is the family would never face a 26 percent rate. Rather, the marginal rate profile would be altered as follows: 31 percent from \$27,500 to \$55,000; 34 percent from \$55,000 to \$55,520; and 29 percent thereafter.

3.19 To be sure, these anomalies also exist within the current system. Nonetheless, they are exacerbated under tax reform because of the very large rise in

marginal rates at the \$27,500 threshold – nine federal tax points and roughly 14 combined federal-provincial points. The Committee believes that this middle-income tax rate is too high.

3.20 So, apparently, does the Government since, as noted in Chapter 1 of the White Paper, one of the main goals of the second stage is to reduce taxes for the middle-income group. While the White Paper does not elaborate on how the middle-income groups would benefit, several options are possible. One is to alter the middle-income tax bracket so as to accomplish the dual objective of reducing the tax burden on the middle class and ensuring that, even with the five percent claw-backs of the tax credits, no one in the middle bracket would face a federal marginal rate above the top federal rate. A second approach would be to raise the income threshold where the 26 percent rate begins to apply.

3.21 The Committee is very concerned about the tax treatment of middle-income Canadians. Why should the first stage embody a rate and bracket structure that is recognized by the White Paper as being inappropriate? Admittedly, if any of the various alternatives suggested above were introduced in the first stage, this would result in Stage One no longer being “fiscally neutral”. However, if the second stage is to be legislated shortly, then there is no long-term fiscal issue. If there is a “transitional” fiscal problem, then it would seem appropriate to implement the “appropriate” longer term rate and bracket structure and to finance this by a “transitional surcharge” on all income levels. If the second stage is likely to be delayed, or perhaps never legislated, then the argument for first stage, middle-income relief is much stronger. Why lock in place a marginal rate structure that even the White Paper recognizes as inappropriate?

3.22 The Committee makes no recommendations at this point (although we will make specific recommendations later), preferring simply to highlight the fact that this is one of the two general areas where the White Paper needs rethinking. The other is the treatment of investment income, to which we now turn.

Investment and Investment Income

4.1 The White Paper proposals shift the tax burden from personal taxes to corporate and sales taxation. From Table 3, business will pay an additional \$3.845 billion in taxes over the four year period, 1988/89 to 1991/92. And unless the provinces reduce their corporate rates, business could pay almost this much again in additional provincial corporate taxes. Given the nature of the U.S. reforms, which also saddle business with additional taxes, this shifting of the tax burden is not entirely unexpected. Indeed, representatives of some industries (e.g. financial institutions) recognized that they ought to shoulder a larger tax burden provided it was allocated fairly across the corporate sector.

4.2 However, some perspective is needed here. Even prior to the reform proposals, Canadian corporations already bear corporate taxes that are higher than the average for developed countries. Data contained in the C.D. Howe submission indicated that as a percentage of gross domestic product (GDP), Canada's corporate burden in 1984 amounted to three percent of GDP, slightly above the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) average of 2.9 percent, but sharply above that of the U.S. (2.1 percent), West Germany (2.0 percent), Sweden (1.9 percent) and France (1.9 percent). As a share of total taxes, the 8.8 percent for Canada is also above the OECD average of 7.9 percent. What we heard time and again from the business community was that at the very least the *quid pro quo* must be swift action in terms of replacing the MST with the multi-stage sales tax. The concern that there may be a delay in introducing the second stage is considerably heightened by the Canada-U.S. free trade agreement, in light of the fact that the MST penalizes our exports and encourages imports. The Committee supports these observations.

4.3 The thrust of this chapter is different, although related. Specifically, the Committee is concerned that the White Paper proposals embody an "anti-risk" and "anti-equity" bias. While some of the following measures proposed by the White

Paper are appropriate, taken as a package they constitute a frontal assault on investment and investment income by:

- capping the \$500,000 lifetime capital gains exemption at \$100,000;
- eliminating the \$1,000 interest and dividend income deduction;
- increasing the non-exempt capital gains that must be brought into income from 50 to 75 percent;
- failing to allow an inflation correction for capital gains, which for even relatively low rates of inflation can imply taxation in excess of the real return (moving from 50 to 75 percent inclusion sharply increases this likelihood);
- reducing the dividend tax credit and effectively reducing the degree of integration between the personal and corporate tax system. Under tax reform, double taxation of dividends for taxpayers in the top bracket will begin when corporate tax rates exceed 20 percent, down from the 25 percent level in 1987 and from the $33\frac{1}{3}$ percent level in prior years.

The package also affects the corporate side by:

- removing investment tax credits;
- reducing capital consumption allowance which, in the view of some witnesses, will mean that for the first time in decades the effective depreciation rates on most machinery and equipment in Canada would be below those in the United States;
- implementing the "put-in-use" rule which would seriously reduce the expected rate of return from large new investments such as resource megaprojects;
- replacing the current immediate write-off of the cost of issuing new securities with a deduction spread over the life of the debt or five years, whichever is greater;
- introducing a tax on dividends paid on new preferred share issues, designed to make it more difficult for non-taxpaying Canadian corporations to acquire funds through preferred shares; and
- reducing the attraction of flow-through shares: a) directly by phasing out depletion allowances and introducing tighter write-offs from

limited resource partnerships, and b) indirectly, by the provision requiring that 75 percent of capital gains be brought into income.

There are, of course, a host of sector or industry-specific measures which would also influence investment but we are focusing here only on general provisions.

4.4 The obvious counterargument to all of this is that both corporate and personal marginal tax rates have fallen so that it is appropriate to embark on these initiatives. The Committee recognizes this point. However, evidence adduced before us did not allay our initial concerns. In the view of the Economic Council of Canada, for example, the White Paper proposals do enhance efficiency in the sense of ensuring a better allocation of capital across industries, but the long-term impact of the first stage would be to increase the effective tax rate on new corporate investment and, therefore, deter investment. The Council goes on to note that the removal of the sales tax on capital inputs (i.e. the second stage) would go a long way to restoring neutrality. The C.D. Howe Institute argued that, relative to the U.S., Canada would generally maintain the slight advantage that it now enjoys, but that the combined effect of base and rate changes would be to decrease after-tax cash flow by about five percent. The U.S. reforms have also reduced after-tax cash flow by a similar amount. The brief then goes on to note:

Canadian business, faced with lower after-tax expected rates of return on some investments . . . a reduced flexibility on financing methods (particularly in start-up situations), and a less favourable tax treatment of equity investments for individual investors, obviously would have greater difficulties in securing new financing under the proposed tax reform package. (Robert D. Brown, "The Effects of Tax Reform on Business", in *Tax Reform: Perspectives on the White Paper*, Submission by the C.D. Howe Institute, October 1987)

Moreover, new investment will remain under a further cloud of uncertainty unless the tax avoidance measures are clarified in an equitable manner.

4.5 In the Committee's view, this is taking too great a risk with the nation's competitive future. If anything, investment should be favoured, not hindered. We urge the Government to rethink its tax proposals as they relate to investment. Of particular concern to the Committee are the proposals relating to dividends and capital gains. As a package, the reduction in the dividend tax credit and the degree

of personal-corporate integration, the 75 percent inclusion rate of capital gains in income, the lack of inflation correction for capital gains and the favouring of dividend source income relative to capital gains income are simply unacceptable. Evidence before us indicates that the reduction in the dividend tax credit to provide full integration at a 20 percent corporate rate clearly violates horizontal equity since the tax rate of corporations that typically pay dividends is well above 20 percent. Indeed, if the goal were to avoid double taxation, as horizontal equity would require, then the pre-1987 integration level at a $33\frac{1}{3}$ percent corporate rate is the preferred approach. Similarly, the theoretically appropriate treatment for corporate-related capital gains is to treat them like dividends – a capital gains tax credit to offset the double taxation – and for capital gains generally to index them for inflation.

4.6 The Committee recognizes that if the first stage of reform is to take effect in the new year, a major reworking of the full range of proposals in this area is probably not in the cards. What is possible, however, is for Finance to recognize that its Stage One proposals have come down too hard on investment. In Chapter VI, we shall make a series of recommendations as to how the situation can be ameliorated on a transitional basis. As part of the second stage, the Committee firmly believes that Finance must rethink its approach to investment and investment income and generate a set of proposals more favourable to investment and the country's long-term competitive needs.

The "Staging" Process

5.1 As the Committee reviews and assesses the reform proposals, it is becoming increasingly clear to us that the process appears to be conditioning the reforms. We have already noted many of our concerns in this regard, but they merit further emphasis.

5.2 The Committee recognizes the advantages of bringing the provinces on side for the multi-stage sales tax and recognizes as well that this cannot be done instantaneously. Nonetheless, introducing tax reform in two stages, without a timetable or schedule for the second stage, immensely complicates the entire reform process. Among the Committee's many concerns with this process, not all of which were enumerated above, are the following:

- The very favourable general overview of the White Paper thrusts presented in Chapter II does not apply if there is no second stage.
- On efficiency grounds, there is almost universal acceptance of the fact that the very distortionary MST must be replaced by some version of a value-added tax. It is difficult to imagine that the Government intends to open the Canada-U.S. border to free trade with the MST still in place, indeed exacerbated by stage one proposals.
- The promise to provide middle-income Canadians with a tax break in the second stage leaves the Committee puzzled. Is the intent to have yet another full debate on a new second stage rate and bracket structure? Will this not mean that the Government will have to "buy-off", yet another time, all the special interests? It is almost surely the case that such a two-stage process will lead to a quite different tax system than that which would arise from an integrated approach.
- The Committee is of the view that the decision to make the first stage fiscally neutral has led to some inappropriate tax measures. This is surely the case for the first stage measures relating to the MST. We

suggest that it is also part of the reason why the first stage came down so hard in terms of the treatment of capital income.

- The implicit, if not explicit, rule that any changes in the stage one proposals that decrease revenues must be matched by equivalent changes that garner new revenues is likewise a certain recipe for inappropriate measures. Further, it has led to the belief among our witnesses that the second stage may not materialize soon.
- While the first stage may be fiscally neutral, *vis-à-vis* pre-reform, it is not likely to be "fiscally stable". As some of our witnesses pointed out, the fiscal plan does not incorporate the proposals with respect to day-care nor does it incorporate the fact that the aid to Western farmers may be more than a once-and-for-all event. Moreover, the assumptions underlying the White Paper proposals are implausibly rosy, in the view of some of our witnesses. The Committee's fear here is that, without the second stage, the whole reform process may be overturned and the rate schedule raised to capture more revenues.

For all these reasons, the Committee is of the view that the Government must commit itself to an immediate schedule for implementing the second stage of its White Paper reforms.

5.3 A final word on tax reform and deficits. With the recent stock market plunge and deficit reduction measures in the United States, there may well be some fiscal implications for Canada. As a percentage of GNP, our deficit is substantially larger than the American deficit – probably twice as large if one includes the provinces and states in the comparison. It is true that Canadian savings rates exceed those in the U.S. so that on this count, for identical deficit percentages, we need not seek recourse to foreign borrowing as quickly as the Americans. Nonetheless, these recent events probably complicate the tax reform process and may dictate that Canada, too, look closely at the expenditure side of the budget. Ensuring fiscal integrity is a key ingredient in generating an inviting investment climate.

5.4 The Committee now turns its attention to a series of comments and recommendations that focus on some of the specific White Paper proposals and initiatives.

Detailed Recommendations

Personal and Family Taxation

6.1 The Committee fully supports in principle the White Paper proposal to convert existing personal exemptions and some deductions to tax credits. Indeed, we did not receive a single submission which suggested that the current system should be retained. We do, however, have some problems with the overall package.

6.2 We are concerned about the proposed credit system as it affects families. In general, we feel that the proposals enacted by Parliament in 1985 to limit the personal exemption for under 18-year-olds to the amount of the family allowance and, for other dependents, to double the amount of the family allowances, were appropriate. The current proposals, however, give the equivalent of this relief only to families with children who are 18 or under where the taxable income of the claimant is \$27,500 or below.

6.3 We are also concerned about a number of related issues. First, despite the 1985 legislation, a parent with taxable income in excess of \$27,500 will lose a part of the Family Allowance cheque to taxes. Where there are several children in the family, this seems inappropriate. Second, in many provinces, children who are 18 and above are still in secondary school or its equivalent and it seems to us some tax relief should be given to parents. The situation also pertains to a single parent who would claim the equivalent-to-married credit for a child who is over 18. Third, while we consider the relief offered to parents of students in Universities and other post-secondary programmes, through transferable tax credits, to be a step forward, it seems unfair that many other dependent children, especially in areas of high youth unemployment, get short shrift from the proposals. Finally, we consider the proposals to limit the earnings of supported family members to \$500 before the tax credits are eroded, to be unreasonably low. This is particularly true of teen-aged children who could earn less than \$10 a week with the consequence that a supporting parent would have the tax credit eroded.

6.4 1. **We recommend that the family allowance not be taxable and that the proposed \$65 tax credit for those who support children eligible for the family allowance be rejected.** This will retain the existing policy of not taxing family allowances, since the exemption has always been at least equal to the family allowance. While at first blush this proposal, adopted from the brief of the National Action Committee on the Status of Women, might appear to be regressive, this is not really the case. First, according to Department of Finance figures, 66 percent of taxpayers are in the lowest proposed tax bracket and another 26 percent are in the middle tax bracket. In addition, evidence suggests that where one parent is in the lowest bracket and another in the top bracket, the family allowance will be claimed by the lower-income parent.

6.5 Second, this proposal will provide benefits for those families with children receiving the sales tax credit who are above the \$16,000 threshold amount and for those receiving child tax credits who are above the \$24,000 level, thus increasing progressivity. This result follows because family incomes will drop, increasing the amount of the refundable credit.

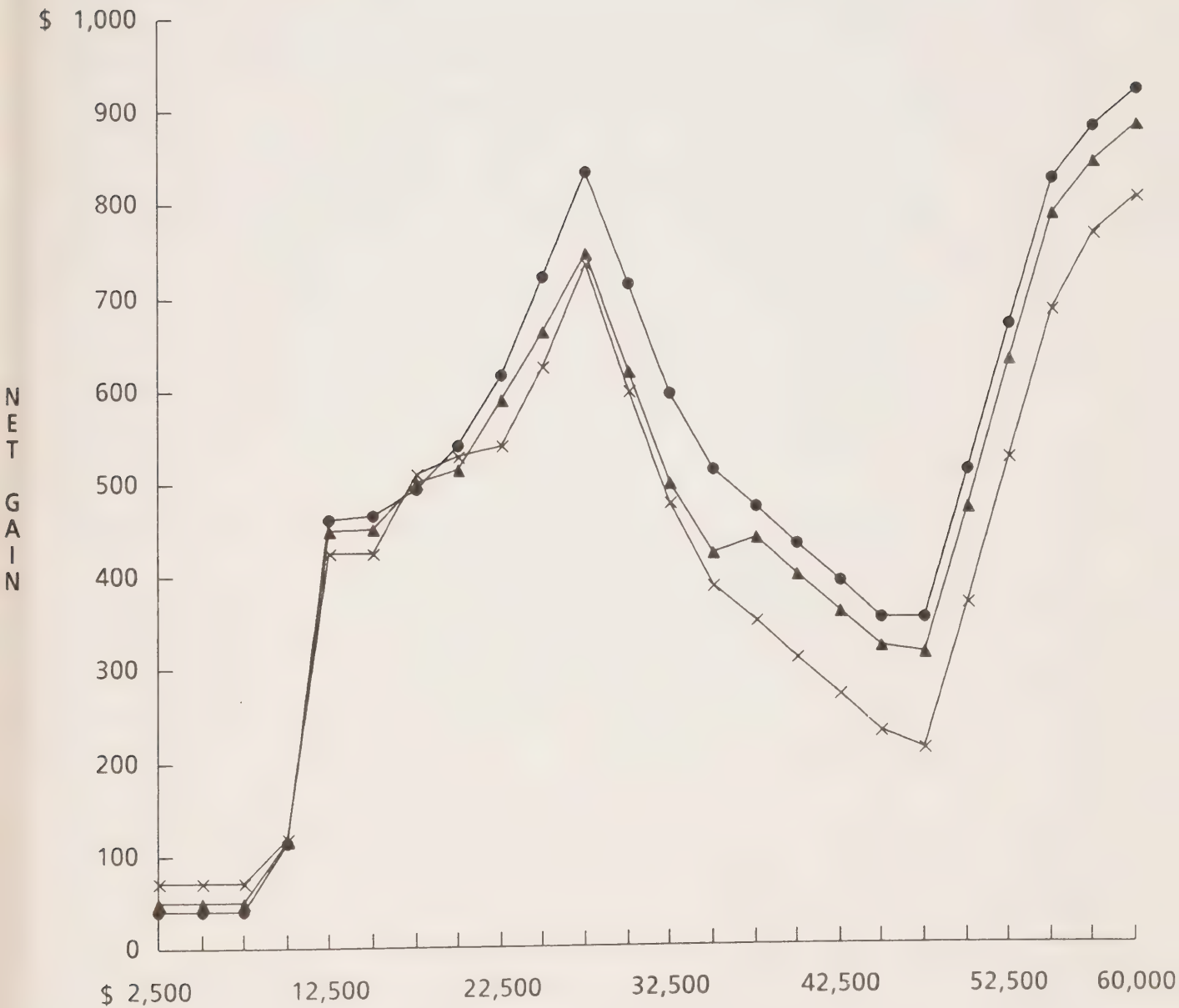
6.6 Third, this proposal would ensure that families which are not in the lowest tax bracket but have several children under the age of 18 will not have their much-needed Family Allowance payments eroded. The White Paper proposal looks only at taxable income in determining whether the allowance would be partially taxed back, not at the number of members in the family.

6.7 This proposal would also have a significant impact in terms of simplification, since the Government need not report the quantum of payments to each family each year and the taxpayers need not report the income nor claim the credit on their tax returns.

6.8 Figure 3 shows the effect of this proposal, when compared with Figure 2 above.

6.9 2. **We recommend a \$130 tax credit for financially dependent children between the ages of 18 and 21 and, in addition, for those in full-time attendance at a post-secondary institution.** In essence, we are proposing to retain the 1985 rules for these children, but with a conversion from an exemption to a credit. The amount of the credit would be reduced on a dollar-for-dollar basis where the child uses or transfers tuition fee credits. This proposal would also apply to the equivalent-to-married exemption, but with a tax credit of \$850.

Figure 3*
The Impact of the Family Allowance Recommendation
(Recommendation 1)



No Children	● — ●
1 Child	▲ — ▲
3 Children	× — ×

* To be compared with Figure 2 on page 21.

6.10 3. We recommend that a supported spouse be allowed to earn \$1,000 a year before any erosion of the marital tax credit apply. We further recommend that a child under 18 be allowed to earn \$2,500 before any "tax-back" apply to a supporting parent. The \$2,500 figure is approximately the amount a child can earn today without the exemption being eroded. The \$1,000 figure for a spouse is the theoretically correct earnings limit given the tax credit proposals made in the White Paper for supported spouses.

6.11 We note that a number of tax credits will be transferable between spouses. These include the tax credits for age, tuition, pension income, and disability. This appears to be simply a carry-forward of the existing system of transferable deductions. However, there is a major distinction between credits and deductions which we feel should lead to a change in policy. It would always be in the interest of the family unit to have the higher-income taxpayer claim deductions. Thus, transferable deductions which by definition moved to the higher-income taxpayer from a supported taxpayer always brought financial advantages to the unit.

6.12 But once a system of credits is substituted for deductions, the benefit is identical whether it is claimed by the higher- or lower-income spouse. In our view, therefore, once the transferable credits have been quantified in the normal way, there is no reason why the lower-income spouse should not get the cash value of credits directly. There is no additional cost to the treasury in allowing this to be done and there are valid social reasons why the lower-income spouse, normally the wife, should get the funds in her own name.

6.13 4. We recommend that once the quantum of transferable credits has been identified in the normal way, the supported spouse have the option of transferring the credits to the supporting spouse or claiming a refund of the transferable amount.

6.14 We note that all forms of income averaging are to be abolished under the proposed system. In our view, an effective system of income averaging is essential in any progressive tax system. We are not convinced by the argument put forward by officials of the Department of Finance, that reducing the number of rate brackets to three, eliminates the need for income averaging. In particular, the impact of a combined federal/provincial rate jump of 14 percent when taxable income exceeds \$27,500 creates serious difficulties. Figures we have seen suggest that those with

fluctuating income (such as artists, commission salespeople and new entrants to the work force) face significant tax penalties compared to those with stable incomes.

6.15 5. We recommend that a general averaging provision similar to that in place from 1972 to 1981 be re-instated. We also recommend the retention of block averaging for farmers and fishermen.

6.16 We would end this discussion with a few additional observations. The new credit system is far from perfect and judgements have been made which we are prepared to accept without necessarily endorsing them. For example, the need for a self-employed person to claim both a deduction and a credit for Canada Pension Plan contributions seems a little complex. The decision to allow medical expenses as a credit at 17 percent no matter what tax-bracket the taxpayer is in, seems somewhat harsh considering that higher-income taxpayers get less tax relief than lower-income taxpayers because of the three percent *de minimis* rule which applies to medical expenses.

6.17 We received conflicting testimony on the effect that the two-tiered charity credit might have on fund-raising, though this issue was also linked with the impact reduced tax rates and the capping of the capital gains exemption might have on potential donors. We feel, however, that there is no compelling evidence to suggest at this time that the proposals be changed. However, we would suggest that the impact of the new rules on charitable donations be closely monitored over the next few years with a view to modifying the rules if it turns out that there is any significant decrease in charitable donations generally, or to particular sectors of the charitable community.

6.18 Despite these reservations, we feel that with the addition of the recommendations we have put forward, the personal tax system will be generally fairer in 1988 than in 1987. There will still be perceived inequities and the system will remain extremely complex. We trust that when the revenues anticipated from reform of the sales tax regime in Canada have been identified, the Government will again examine the personal tax system with a view to making further appropriate modifications.

Investment

6.19 The Committee has gone on record earlier as saying that it is extremely concerned about the thrust of the White Paper proposals insofar as Canadian

investment is concerned. While each separate proposal may have its supporters or detractors, it is apparent that the package as a whole tends to discourage equity investment and risk-taking by Canadians. We believe that this approach, which reduces the after-tax cash flow of investments and increases the cost of corporate financing, works against Canada's long-term competitive needs.

6.20 We recognize that fiscal considerations preclude any significant tax relief for capital during the first stage of tax reform. It is important, however, to signal to Canadians that the taxation of investment will be subject to more favourable rules in the future. One aspect of this that clearly is feasible in Stage One, is to cap at $66\frac{2}{3}$ percent the amount of capital gains that will be taken into income. There are several cogent arguments for this:

- If capital gains are taxed at 75 percent, as projected for 1990 and beyond, this will reverse the recent favourable treatment of capital gains versus dividends and set in motion a process to convert gains to dividends which will surely trigger the anti-avoidance procedure and presumably a raft of specific measures. Capping the gains at two-thirds inclusion will eliminate most of this conversion.
- An inclusion rate of $66\frac{2}{3}$ percent roughly offsets the impact of lowering marginal rates so that capital gains (apart from the capping of the lifetime exemption) will be treated similarly pre- and post-reform. (Note that for those in the middle-income class, and particularly for the elderly, the marginal rates, post-reform, are already higher so that even a $66\frac{2}{3}$ percent inclusion rate represents harsh treatment of capital gains income.)
- Moving to 75 percent inclusion implies that even modest inflation rates can result in taxes in excess of real returns. Limiting inclusion to $66\frac{2}{3}$ percent is not a substitute for indexing gains for inflation, but it is a transitional measure that accommodates this goal.
- The proposal will not affect revenues over the next two years, since the 75 percent rate was intended to come into effect only in 1990. However, the announcement of a $66\frac{2}{3}$ percent cap will have a positive effect with respect to investment and will prevent early realization of gains and/or measures to convert gains to dividends.

6.21 **6. We recommend that the stage one legislation limit the inclusion rate of capital gains at $66\frac{2}{3}$ percent.**

6.22 Continuing with our concerns with respect to investment, we have noted with interest submissions which have suggested that the abolition of the \$1,000 investment income deduction would have a particularly negative impact on lower-income Canadians and the elderly. Many of these people have modest savings in the form of bank accounts, Canada Savings Bonds and shares purchased under employee share-ownership programs. The effect of the reform proposals is to increase the federal tax burden on the first \$1,000 of income generated from these sources to at least 17 percent from nil. Revenue Canada figures for the 1984 taxation year, the most recent available, show that nearly three-quarters of the total amount of investment income deductions claimed was accounted for by taxpayers with incomes of \$30,000 or less. Taxpayers aged 65 and over accounting for 8.2 percent of total income assessed in 1984 but were responsible for 25 percent of the total amount of investment income deductions claimed that year.

6.23 **7. Accordingly, we recommend that a tax credit for Canadian source investment income be instituted at the rate of 17 percent of such income to an annual maximum of \$170, transferable between spouses.**

6.24 We would also comment on the proposed preferred share dividend tax which was unveiled on 18th June but which, strictly speaking, is not part of the tax reform package. We recognize that there is a significant problem where companies which pay little or no tax declare dividends which are treated in the hands of the recipient as though they come from fully taxable profits. On the other hand, the complexity of the rules stand in stark contrast to promises to simplify the tax system. There are other solutions available which might be considered.

6.25 **8. We recommend that the Government not proceed with the proposed preferred share tax and that it develop a more effective alternative to prevent dividends from receiving preferential treatment when they are paid by low-tax or non-taxed corporations.**

6.26 The White Paper proposals with regard to investment in the domestic film industry are extremely troubling. While we note that significant government financing for the film industry is available through Telefilm Canada, the fact remains that all evidence indicates that private investment in films and television productions will be cut off if the White Paper proposals are proceeded with.

6.27 9. We recommend that the status quo be maintained for private investment in Canadian film and television production. We feel that it is important for Canadian culture and for the industry that private funds not be curtailed and we note that prior to the White Paper proposals, significant new private funds were in fact being invested in Canadian productions. We feel that the retention of the alternative minimum tax and the proposed rules relating to cumulative net investment losses offers the Government sufficient protection to ensure that the current generous rules, if retained, will not be abused.

6.28 We would also note that there is an uncharacteristic element of retroactivity with regard to the proposals relating to Multiple Unit Residential Buildings (MURBs) contained in the White Paper. In essence, the preferential tax rules relating to such investments will cease at the end of 1990 even where an owner purchased the property before the announcement of the White Paper proposals. We also note that a subsequent purchaser who acquires a MURB before 1991 will receive no tax benefits, which makes it difficult for a current owner to sell his or her interest.

6.29 10. We recommend that the current rules relating to MURBs be retained for those who owned or were legally committed to a MURB purchase on June 18, 1987. We also recommend that the first subsequent purchaser of a MURB from an individual be treated as though the property were acquired on or before June 18, 1987. We believe that these proposals would undo the offensive element of retroactivity and believe that the Government can devise rules to ensure that the benefits which might accrue to the first subsequent buyer are limited in such a way that abusive tax practices do not develop.

6.30 Flow-through shares have become an increasingly important source of risk capital for exploration activities in recent years. Several submissions to the Committee made the point that this financing vehicle would be very adversely affected as an indirect – and apparently inadvertent – result of the proposed tax reforms. The proposals having a negative effect on flow-through financing include the reduction of the amount of capital gains exemption by the cumulative “net investment losses” after 1987, the increase in the proportion of capital gains that will be taxable, the capping of the capital gains exemption at \$100,000, and the elimination of mining earned depletion. Taken together, these changes would make it impossible to issue flow-through shares at a premium, thereby eliminating the

advantage of issuing such shares. Small- and medium-sized companies in the mining and petroleum sectors would be most negatively affected.

6.31 Evidence we have received suggests that the viability of flow-through share financing can be preserved by limiting the erosion in the adjusted cost base of flow-through shares. Under existing provisions, the cost base is reduced by the amount of tax deduction claimed by the investor (the purchaser of the shares). This implies that at disposition of the shares, all of the proceeds of disposition will be a capital gain. Given the reform proposals already noted, the tax liability so generated would normally make flow-through investments uneconomical.

6.32 **11. We recommend that the cost base of flow-through shares be reduced only by the fair market value of the shares at the time they are acquired.** This means that the cost base of the shares for purposes of calculating capital gains will be the amount of the premium paid for those shares, rather than zero, as is the case at present.

Non-Financial Business Taxation

6.33 It is quite apparent that one of the fundamentals of the entire tax reform exercise is to shift a portion of the tax burden from individuals to business. While we would note that in the final analysis all taxes are borne by individuals either directly or indirectly, this Committee does not argue with the principle that it is appropriate that business bear a larger overall share of the national tax burden, nor that the share borne by business be equally distributed among the various sectors of the business community. At the same time, a healthy economy requires that businesses not be subject to exorbitant taxes to the point where they cannot compete with those in other countries or where it might make good business sense to transfer operations to a foreign country.

6.34 Beyond these general observations, there are a number of areas where the Committee believes immediate modifications should be made to the rules proposed in the White Paper.

6.35 Existing tax provisions allow firms engaged in Research and Development (R&D) to claim a credit against taxes payable. The credit ranges from 20 percent to 35 percent of R&D investments, depending on location and size of firm. As a measure intended to help ensure that profitable corporations pay tax, the White

Paper proposes that tax reduction through the use of R&D credits be limited to one-half of a taxpayer's federal tax payable in a taxation year.

6.36 The revenues expected from this proposal are fairly low. Witnesses appearing before the Committee argued that there may be no gains at all, because the proposal will have the effect of discouraging R&D activities or diverting R&D spending to foreign jurisdictions. It is certainly the case that the proposal favours firms doing less R&D over those engaging more intensively in R&D efforts, since the former will be better able to deduct the full amount of credits earned within the limit of 50 percent of taxes payable. In the Committee's view this is contrary to the long-run interest of the economy and contrary to stated government policy.

6.37 **12. We recommend that the R&D investment tax credit not be limited to 50 percent of taxes payable.**

6.38 The White Paper proposes that land developers be required to capitalize the carrying cost with respect to vacant land held for use in the course of business and that they capitalize construction-period "soft costs".

6.39 According to evidence we received, it is inappropriate to capitalize interest and other carrying costs of vacant land since land represents inventory to developers and builders. If carrying costs are capitalized to vacant land, they cannot be recovered until the land is sold because land is not eligible for depreciation. Indeed, land may be held for long periods of time pending its sale or subsequent development and the carrying costs should remain deductible as do inventory carrying costs in manufacturing or retailing.

6.40 Both the Canadian Institute of Public Real Estate Companies and the Canadian Home Builders' Association noted that the loss of current deductibility for land carrying costs would likely be more prejudicial to small homebuilders who, in certain cases, would be required to pay income tax for years in which they make no cash profit.

6.41 With respect to the capitalization of soft costs, the Canadian Home Builders' Association contended that these should remain deductible in the year incurred. However, the Canadian Institute of Public Real Estate Companies supported the capitalization of soft costs.

6.42 In the Committee's view, construction-period soft costs should be capitalized since they represent expenditures which give rise to definite future

benefits and therefore meet the criterion of an asset. Permitting the capitalization of soft costs totally to the building would allow developers to amortize these along with the acquisition cost of the asset.

6.43 To a developer, however, vacant land is analogous to inventory in a retail or manufacturing operation; carrying costs should thus remain deductible as they are incurred.

6.44 **13. We recommend that the Government not proceed with the proposal to require developers to capitalize vacant-land carrying costs.**

6.45 **14. We recommend that construction period soft costs be required to be capitalized but that the amounts be completely capitalized to the building.**

6.46 A close examination of the whole set of proposals relating to the taxation of farmers including the various "tests" as to who is a farmer, the elimination of block averaging and, most particularly, the dual accounting system, appears to us to be more of an attempt to ensure that non-farmers do not benefit from tax advantages traditionally extended to farmers, rather than an attempt to meet the needs of farmers themselves. We are fully cognizant of the legislative and judicial problems which have arisen because of the role of the part-time farmer and, more to the point, the hobby farmer. We sympathize with the thrust of what the Government wants to do, namely draw a distinction between "true" farmers and those who use farm activities as a form of tax shelter.

6.47 Having said that, we feel that genuine farmers should not be made to carry the brunt of proposals designed to limit benefits which others attempt to get for themselves. While we feel that it is quite legitimate for the Government to try to devise new rules to identify other than full-time farmers and to prevent them from getting excessive tax benefits, we feel that the tests and rules laid down in the White Paper are inappropriate.

6.48 **15. We recommend that the tax rules relating to farmers remain as they are at present, and in particular recommend that farmers be allowed to use cash accounting and retain block averaging.** We also note that an administrative *modus vivendi* has been achieved in the past with regard to farmers having offices in their homes. We would like the assurance of Revenue Canada that

despite the new rules on home offices, farmers would still be able to claim write-offs as in the past.

6.49 16. We recommend that some different approach be taken to ensure that those who own farms or have passive farm investments but do not qualify as full-time farmers be subject to a more restrictive tax regime than are full-time farmers and that more satisfactory tests be devised to determine into which category any particular individual falls. In an equally contentious situation, by issuing Interpretation Bulletin 504, Revenue Canada was able to do just this to determine whether an individual qualifies as an artist for tax purposes.

6.50 Having alluded to the issue of the deduction of costs for home offices, we would point out that there were many submissions made to the Committee over the proposals to limit deductibility of expenses associated with such offices. While officials from the Department of Finance tended to speak of professionals who deducted expenses for home offices, the evidence before us suggested that those most affected would include real estate and insurance agents, commission sales people, artists, farmers and small entrepreneurs who operated second businesses out of their homes. While we are not convinced that the new rules are needed in this area, we are prepared to wait to see whether they will in the future inhibit the deductibility of legitimate business expenses. If it appears that the statute or administration is causing hardship in legitimate businesses, we think the matter might be looked at again.

6.51 This brings us to the issue of automobiles. The proposed new rules have been attacked by more briefs than almost any other proposal. It struck us, when we heard testimony from officials of the Department of Finance, that they did not argue that the proposals relating to deductions based on use were fair.

6.52 For our part, we do not see in what way the current system of pro-rating deductible expenses (including those relating to capital cost allowances) is unfair. The notion proposed in the White Paper that the same rules be applied whether a person uses his or her car 21 percent of the time or 89 percent of the time for business driving is the type of proposal which brings the tax system into disrepute among ordinary Canadians. We reject the proposal.

6.53 We accept, however, that there should be some limitation deductions associated with luxury automobiles, and we also recognize that there can be great

differences of opinion as to what constitutes "luxury". We are prepared to accept the \$20,000 limitation proposed in the White Paper for capital cost allowance purposes as reasonable with the following *caveat*:

6.54 17. We recommend that the rules proposed in the White Paper to limit capital cost allowance claims to one-fifth the norm where businesses' driving ranges from 20 percent to 90 percent be rejected, and that the claim be based on the ratio of business driving to total driving.

6.55 18. We recommend that the \$20,000 limit for deducting capital cost allowance on automobiles be accepted but that to this amount be added provincial sales taxes plus transportation costs. We also recommend that the \$20,000 figure be in place for 1988 and 1989 and that an appropriately adjusted figure, taking into account rising prices, be enacted for 1990, with a similar adjustment being made no later than every second year thereafter. In the absence of rules relating to provincial sales taxes and transportation, the type of car deductible in, say, St. John's would be significantly different than in Toronto or Calgary. Finance officials also indicated an intention to "index" the cost of automobiles in some fashion, but we would prefer having a specific rule set out to ensure that the limitation would expire if steps are not taken to update the base.

6.56 Another area of business expenses which has generated considerable reaction has been the proposal to limit the deductibility of meals and entertainment to 80 percent of the actual cost. Some have pointed out the administrative problems which can arise. Others have pointed out that there is an inherent inequity in that employers which are non-profit (such as the federal government) remain unaffected, while taxable entities incur additional tax costs. Some have pointed out that eating out with potential clients or customers does not, for most people, constitute a particularly pleasurable activity but rather a business necessity. Yet most concede that there is a cogent argument to be made that there is an element of personal consumption present, though why a business should pay a tax cost for the personal consumption of a potential customer is not clear.

6.57 In general, we accept the validity of the proposal. However, we do feel that when a person is travelling on business away from his or her home, the personal element disappears since the option of eating at home has been removed.

6.58 19. We recommend that meals consumed by a business person while away from home on business travel or while in attendance at a convention or seminar (whether or not at home) remain fully deductible.

6.59 Most of the tax issues relating to corporations have been subsumed in the general discussions in this paper on business. We do, however, commend the federal government on its move to cut corporate tax rates and wish to express our hope that provincial governments will follow suit, so that overall Canadian corporate rates are not too far out of line with those of the United States.

6.60 We would also like to state for the record our approval of the recent announcement by Finance Minister Wilson that would allow Canadian-controlled private corporations and private companies to elect to set their fiscal year-ends on 31st December 1987 or 30th June 1988 and thus avoid some of the negative consequences of the new capital gains proposals. The Committee had been concerned about this issue and the press release was completely responsive to those concerns.

Financial Institutions

6.61 It is widely recognized – even readily acknowledged by the industry itself – that in recent years financial institutions have been paying extremely low taxes. Low profit levels, resulting from unusually depressed and volatile markets in the early 1980s, are partly responsible for this fact. But even in relation to their profits, financial institutions are very lightly taxed. The White Paper notes that the average federal tax on financial institutions is about 14.5 percent of income compared to an average rate of nearly 19 percent for the corporate sector as a whole. One objective of the tax reform proposals is to increase the effective tax rate of financial institutions to something closer to rates paid by firms in other sectors.

6.62 Even without the White Paper proposals, effective tax rates paid by financial institutions will rise over the next few years. This is in part because the loss carry forwards accumulated in the early 1980s will be running out. In addition, and more important, holdings of tax-exempt securities by financial institutions will decline substantially. Over the past ten years, holdings of tax exempt securities have enabled financial institutions to lower significantly their effective tax rates.

6.63 It is worth pointing out that the major beneficiaries of this tax-lowering have been the issuers of tax exempt securities (i.e. the borrowers), not the lending firms. Tax exempt securities, consisting of income debentures, term preferred shares

and small business bonds, are very similar to loans in the type of risks or rights they confer upon the lender, but have the distinguishing feature that the income which they generate is not subject to tax. Consequently, they require much lower yields than ordinary loans in order to provide the lender with the same after-tax return. To illustrate, at the current general corporate tax rate of 46 percent, a lender could earn the same after-tax yield from a tax-exempt loan substitute yielding 5.4 percent as from an ordinary loan bearing an interest rate of ten percent. Under competitive conditions, the after-tax yield from both types of security would be equalized. This would mean that the benefit of the exemption from tax accrues entirely to the borrower, who receives a loan at 5.4 percent rather than the normal rate of ten percent.

6.64 Beginning with the budget of 16th November 1978, successive restrictions on the use of loan substitutes have virtually eliminated new issues of this type of debt financing. Hence, as existing holdings mature, the volume of loan substitutes outstanding will steadily decline. By the early 1990s, holdings will have been reduced to negligible levels. Correspondingly, taxes paid by financial institutions will rise substantially.

- *Tax Treatment of Doubtful Loans*

6.65 It remains true, nevertheless, that even with the elimination of loan substitutes, our tax system continues to provide financial institutions with wide scope for avoiding taxes. One area where this is possible is in the treatment of reserves for doubtful debts. As a general principle, the *Income Tax Act* allows deductions only for debts that have clearly gone bad during the tax year. Paragraph 18(1)(e) of the Act specifically denies a deduction for "an amount credited to a reserve, contingent account or sinking fund". The Act makes an exception for financial intermediaries, however, allowing them to claim a reserve deduction against the eventuality that part of their loan portfolio may become uncollectible. Moreover, the method used to determine reserves normally allows setting aside reserve amounts which exceed amounts justified by the probability of loss inherent in the loan portfolio. Since the deductions allowed for reserves exceed losses actually incurred by financial institutions, the existing provisions for establishing reserves enable financial institutions to defer payment of accrued tax liabilities.

6.66 The *Income Tax Act* contains separate reserve provisions for the different kinds of financial institutions.

6.67 Reserve provisions are most involved for chartered banks. The amount of tax deductible reserves that can be set aside by banks is determined by the Prescribed Aggregate Reserve (PAR) rules issued by the Office of the Superintendent of Financial Institutions. The PAR rules entitle banks to establish specific provisions for losses on particular doubtful loans and general provisions for losses on loans to 34 heavily-indebted countries. In addition, banks are allowed to build up a contingency reserve intended to cover their exposure for losses higher than those specifically provided for. The maximum amount of the contingency reserve is limited to 1.5 percent of the first \$2 billion of eligible assets plus one percent of eligible assets in excess of \$2 billion. Eligible assets consist essentially of all customer loans and securities other than those guaranteed by the federal government, the government of a province or another chartered bank.

6.68 Trust and mortgage loan companies, credit unions and life insurance companies are also allowed a general deduction for contingency reserves based on a formula similar to that provided under the PAR rules for banks. In short, these institutions are allowed to accumulate a tax deductible reserve of up to 1.5 percent of the first \$2 billion and one percent thereafter, of eligible assets. Trust and mortgage loan companies and credit unions have the option of claiming a reasonable amount as a reserve for specific doubtful loans in lieu of the formula based on fixed percentages of eligible assets.

6.69 The White Paper proposes to eliminate the existing formula-based provisions. Instead, deductions will be permitted only for reserves with respect to loans determined to be doubtful. The reserves will be established on a loan-by-loan basis or, if this is not feasible, on a pooled basis. A prescribed recovery rate, which reflects the average rates that have been observed historically, will be established to prevent excessive estimates of the amounts of reserves appropriate.

6.70 Industry spokesmen expressed concerns about various aspects of the proposed new provisioning rules. The Canadian Bankers' Association (CBA) contended that the proposal to reduce the allowable loan loss reserve by a prescribed loss recovery factor would result in inequitable treatment as between different financial institutions: an institution that accurately forecasts its loan losses (implying zero recovery), "would be penalized because its permitted loan loss reserve deduction, after the prescribed recovery factor disallowance, would be less than its actual experience." The CBA also argued that the notion of a prescribed recovery rate is conceptually flawed. Specific provisions, the CBA emphasized, are

established on the basis of the facts available at the time the decision is made. While subsequent events may reveal that the provisions established were excessive, it would be unreasonable to set provisions on the basis of hindsight.

6.71 The Trust Companies Association of Canada and the Canadian Co-operative Credit Society expressed opposition to the removal of a formula-based method of designating reserves. Loan-by-loan provisioning, they argued, would make the process of establishing reserves more subjective and complex. They acknowledged that the existing formulae may be too generous, allowing larger reserve deductions than actual loan loss experience justified. However, rather than eliminate the formula-based approach for determining reserves, they recommended that the formula be retained and the percentage ceilings be reduced to more appropriate levels.

6.72 Serious concerns were also expressed to the Committee about the bunched costs to financial institutions during the transition stage from the present provisioning system to the one proposed. Contingency reserves form part of the capital base of financial institutions. Any reduction in those reserves, therefore, will result in an equivalent reduction in the capital of those institutions, which will have to be offset through new infusions of equity. Representatives from all sectors of the financial industry maintained that the transitional provisions in the White Paper do not reflect sufficient recognition of the serious impact of the new provisioning rules on the capital base and cash flow of financial institutions during the transition period. Moreover, the impact will be very uneven, and could even place some of the smaller and weaker institutions in jeopardy.

6.73 The stated aims of the White Paper proposals respecting loan loss provisions is to ensure: a) avoidance of tax deferrals, and b) consistency of tax treatment among competing financial institutions. We support these aims, but believe that the proposals made fail to achieve them.

6.74 While all financial institutions will, under the proposed new rules, be subject to the same method of determining reserves, the prescribed recovery rate based on the average rates that have been observed historically seems not only conceptually deficient, since it does not account for changing conditions, it is also bound to have an inequitable impact across financial institutions, since each institution has its own unique poor loan portfolio.

6.75 The White Paper views the prescribed recovery rate as a mechanism for eliminating the deferral of tax. The proposed new provisioning rules, however, would retain the possibility of tax deferral even when applied precisely as intended. Under the new rules, financial institutions will continue to be entitled to deductions for anticipated rather than actual loan losses. Deductions for future losses, even if correctly anticipated, yield reductions in reported income before the income loss actually occurs. In effect, therefore, they represent a form of tax deferral and should not be permitted under a tax system which accounts for income and losses as they accrue.

6.76 **20. We recommend that deductions for loan losses be permitted only when it is determined that the loans are partially or totally uncollectible.** In other words, except as provided in paragraph 6.78 below, we recommend that financial institutions no longer be permitted to claim deductions for expected future losses. Loan losses should be deductible only as they occur.

6.77 The advantages of this approach are that: a) in the tax treatment of bad debts, it places financial institutions in a similar position to non-financial firms; b) it is fairly straightforward – it maintains the present system of deductions for bad debts; and c) it provides an appropriate measure of economic income as the basis of taxation.

6.78 **21. In order to minimize the effect of the proposal on smaller, regional institutions, we would retain the possibility of accumulating small amounts of tax deductible reserves on the basis of a standard formula. Specifically, we recommend that financial institutions be permitted to accumulate tax deductible reserves up to one percent of the first \$100 million of eligible assets.** Since reserves are provided in recognition of the risk of loss associated with a portfolio, the definition of eligible assets should exclude securities bearing little or no risk.

6.79 **22. To ease transition into the new system for providing reserves, we recommend that existing reserves that would not be allowed under the new system be brought into income in equal amounts over a seven-year period.**

- *Life Insurance Companies*

6.80 The White Paper makes a number of recommendations designed: a) to restrict excessive reserve deductions allowed to the life insurance industry, and b) to

ensure that an appropriate portion of the income of insurance companies with international operations is attributed to Canadian operations and hence subject to tax in Canada. On the whole, the industry recognizes the validity of the reasons that have prompted these proposals and finds the proposals themselves acceptable.

6.81 The one proposed measure that has generated strong opposition from the industry is the proposal to impose a 15 percent tax on the investment income accruing to fund liabilities with respect to whole life insurance policies. Under existing tax provisions, this income is exempt from taxation unless it is received as a result of a policy loan or upon surrender of the policy. Spokesmen for the life insurance industry have argued that the tax, while payable by the insurers, will in fact be passed on to the policy owners and their families. The industry estimates that the tax will cause an increase of 10-20 percent in premiums for non-participating whole life policies or reductions of 20-40 percent in dividends for participating policies.

6.82 The position implicit in the White Paper is that life insurance policies are a type of savings instrument, and that making income from such policies tax exempt creates a bias in favour of insurance.

6.83 Although we view life insurance policies as consisting of a protection as well as a savings component, we are nevertheless in substantial agreement with the White Paper position in that the non-taxation of the build-up in insurance policies creates a bias in favour of insurance. We do not view such a bias, however, as an undesirable effect. There inheres a significant social benefit in any policy that encourages people to provide for themselves or their families, rather than relying on public welfare for their security.

6.84 Given the inefficiencies normally associated with government redistribution mechanisms, subsidizing life insurance policies may in fact be a less costly means of providing social assistance. We also agree with the argument of the life insurance industry that the 15 percent investment tax is in fact a tax on policy holders rather than on the life insurance companies. As such, it is an inequitable tax, since it applies at the same rate to low and high income policyholders alike.

6.85 **23. We recommend that the Government not proceed with the 15 percent insurance investment income tax.**

6.86 To recap, special provisions in the *Income Tax Act* have enabled financial institutions to pay taxes at rates significantly lower than other sectors. We think

that this is neither equitable nor efficient. As we have already indicated, one major source of tax-sheltering – holdings of tax-exempt securities – is being phased out. The White Paper proposals to restrict tax avoidance and deferrals, most of which we support, will have the effect of further increasing the taxes paid by financial institutions. Our own proposal concerning the tax treatment of doubtful debts, which would virtually eliminate deductions for anticipated losses, would also increase the tax liabilities of financial firms. We believe that all these measures, taken together, will bring about a situation in which the effective tax rates on financial institutions are not materially different from those of other business sectors. Should this turn out not to be so, alternative means of bringing this about, including the implementation of a minimum corporate tax, should be considered.

Changes to Sales and Excise Taxes

6.87 The numerous faults in the current federal sales tax, commonly known as the manufacturers' sales tax, have been well documented and are acknowledged by the Government in the White Paper. These flaws include: application to a too narrow base; distortion of production and distribution decisions; widely different effective tax rates producing a varying effect on prices of commodities; inclusion of the tax on business inputs disadvantaging exports; preferential treatment to imports which are not taxed on distribution and marketing costs; the regressivity of the tax; the complexity of the tax imposing high compliance and administrative costs; and the instability of the tax base due to increasing court challenges by taxpayers.

6.88 To correct for these deficiencies, the Government proposes to introduce a form of broadly-based multi-stage sales tax in Stage Two of tax reform. In the meantime, the Government is proposing to make the following alterations to the present federal sales and excise tax systems:

1. The federal sales tax will apply to sales by marketing companies related to a manufacturer or to a foreign exporter.
2. For a range of products, the federal sales tax will be shifted from the manufacturers' level to the wholesale level.
3. Sales tax at a rate of ten percent will apply to telecommunication services, such as telephone and telex services, but will not include charges for local residential telephone lines. The sales tax on cable and pay television

services will be increased to ten percent from the present eight percent.

4. Paint and wallpaper will be deleted from the list of construction materials that are taxable at the lower sales tax rate of eight percent.
5. The refundable federal sales tax credit will be increased by \$20 per adult and \$10 per child.
6. Federal sales and excise tax remittances will be accelerated, effective 1st April 1988.

6.89 In proposing these measures, the Government appears to be motivated by three main concerns: maintenance of the sales tax base; enhancement of sales tax revenues; and equity. While the Committee would have preferred that the Government had moved tax reform forward in one complete package, thus obviating the necessity of interim sales tax measures, it understands the present requirement for some transitional changes to the system. However, it is clear to the Committee that some of the measures proposed to patch up the current sales tax system are inadequate and will only result in the introduction of further inequities into the system.

6.90 **24. We recommend that as soon as practicable the Government introduce legislation to implement a broad-based multi-stage sales tax to replace the existing federal sales tax system.**

- *Application of Tax to Marketing Companies Related to Manufacturers*

6.91 A clear example of how patchwork alterations to the sales tax system merely create further injustices is presented by the Government's proposed changes to the rules regarding the taxation of transactions between manufacturers or foreign exporters and related distributors.

6.92 Under the current system, manufacturers are able to reduce the cost base on which they are charged the federal sales tax by selling their goods to separate but related marketing companies. The incremental costs of distribution and marketing thereby escape the cost base upon which the sales tax is calculated.

6.93 Existing legislation does authorize the Minister of National Revenue, in transactions between related companies, to set a fair price for purposes of tax

calculation. However, a recent court decision (*Vanguard Coatings and Chemicals Ltd. v. MNR*, [1986] 2 CTC 431) set aside the power of the Minister in this regard, further promoting the establishment of separate marketing companies.

6.94 The Government proposes in the White Paper to address this problem by requiring: "that where a manufacturer sells goods primarily through a related person, that person will be deemed to be the manufacturer of all such goods sold by him and will be liable for tax on his sale price". The new rules would apply to:

- products of domestic manufacturers making sales in Canada to one or more distributors related to the manufacturer;
- imported products where the primary distributors are related to the foreign manufacturer; and
- imported products where the primary distributors are related to the foreign exporter and the product bears the brand or trade name of that exporter, or is produced under a patent, copyright or industrial design of, or used by, such person.

6.95 In their submission to this Committee, the Commodity Taxation Committee of the Canadian Bar Association and the Commodity Taxation Committee of the Canadian Institute of Chartered Accountants pointed out that these rule changes would place integrated Canadian manufacturers at a competitive disadvantage. Marketing companies related to manufacturers would be deemed to be manufacturers and taxed on the selling price inclusive of distribution and marketing costs while independent marketing companies would be taxed only on the manufacturers' selling price.

6.96 Similarly, under the proposed rules, importing distributors, which are related to foreign exporters or manufacturers, would be deemed to be manufacturers and taxed on a base inclusive of marketing and distribution costs while independent importers would be taxed only on the duty paid value. Again, non-integrated companies would gain an advantage over those which are inter-related.

6.97 The Committee takes the view that although the establishment of related marketing companies is likely to erode the sales tax base, the proposed marketing company rules will create further inequities in the sales tax system and increase the incentive for companies to separate their marketing and distribution systems.

6.98 25. We recommend that the proposal with respect to the application of the federal sales tax to related marketing companies not proceed.

- *Changes in Trade Level for Imposition of Federal Sales Tax*

6.99 In the White Paper, the Government proposes to shift the application of the existing federal sales tax to the wholesale level for: household chemicals; pet litter; games, toys and sporting goods and equipment; and records, audio and video tapes and discs and related accessories.

6.100 The Committee is aware that there may be some problems in levying this tax at the wholesale level. However, given the Government's revenue needs, the Committee supports the imposition of the federal sales tax at the wholesale level for the products specified in the White Paper.

- *Tax on Telecommunication Services*

6.101 The White Paper proposes that a ten percent sales tax be imposed on telecommunication services with the basic line charge for local residential telephone service exempted. Although the original proposal applied to the residential touch-tone feature, the Government has since announced that the tax will not apply to rural mileage charges or charges for touch-tone service and custom-calling features such as speed-dialing and call-forwarding.

6.102 It is also proposed that the rate of tax applied to cable and pay television services be increased from eight to ten percent.

6.103 The Committee notes that a major drawback of imposing the telecommunication services tax is that it will become embedded in the cost of business inputs. When other taxes, both federal and provincial, are applied to this tax base, the result will be tax cascading. This compounds the present sales tax system's distortions and biases against domestically produced goods compared with imports and also harms Canadian exports.

6.104 26. We recommend that the Government proceed with legislation to impose a tax on telecommunication services but that such legislation specify that the ten percent tax be withdrawn upon implementation of a multi-stage sales tax levied on a broad range of goods and services including telecommunication services.

Administration

6.105 The White Paper contains an array of administrative proposals, primarily designed to improve compliance, reporting and financial management. Generally speaking, this Committee is supportive of these proposals.

6.106 However, a vast majority of briefs and testimony we heard referred to the Government's new anti-avoidance provision. With good reason, not a single voice was heard in support of this proposal. We will content ourselves with pointing out that there is a broadly-based consensus that it will significantly inhibit business and tax planning, not because such planning is abusive, but rather because nobody knows what the scope of the provision is and there would be a gap of literally years before the Canadian courts could start to clarify its meaning. Department of Finance testimony would have us believe that it would be a power used sparingly and wisely. Officials also tried to make the case that the meaning of the statute is not nearly as obscure as its critics have alleged. However, in the face of diametrically opposed views from organizations representing the legal, accounting and business community, we cannot be sanguine about the introduction of the proposal as written.

6.107 We received testimony from the Tax Executives Institute, Inc. that they have had ongoing consultations with Finance and feel that a better version of the general anti-avoidance rule may be developed. Other revised proposals have been made public. This Committee had no intention of producing its own alternative draft. Indeed, we have received no evidence to suggest that the current legislation, along with recent judicial pronouncements, are insufficient to protect the fisc from predatory taxpayers. On the other hand, we are aware of the inherent problems associated with specific tax avoidance measures and we are aware that many other countries have enacted general provisions.

6.108 27. We recommend that the general anti-avoidance provision proposed in the White Paper not be proceeded with. We further recommend that if a new measure is prepared, it not be enacted retroactively. We further recommend that any future draft of such legislation be made public to allow discussion and that it not become effective until Royal Assent is given to the enabling legislation. In making these recommendations, the Committee wishes to ensure that any future proposal is subject to the widest possible scrutiny and

comment before being enacted and that the debate take place in an atmosphere which is not tainted with any tinge of retroactivity.

6.109 One further element of the administrative package has caused the Committee some concern. This is the proposal that there be a penalty equal to 50 percent of the normal interest costs where a taxpayer has failed to make his or her quarterly payments on time or in sufficient amounts. We would note that until 1981, the *Income Tax Act* had a dual interest rate system, charging taxpayers more interest on amounts owed the Government than it would pay to a taxpayer to whom it was indebted. This system was abolished as being unfair. The new proposal in part revives the old system. The problem is underlined when one considers that subsequent assessments of tax, sometimes years after the fact, can have an impact on the quantum of the required instalment. And the penalty is exacerbated by the fact that interest owing to the Government is compounded daily. Given all these factors, the Committee feels that this proposal should not be proceeded with.

6.110 28. We recommend that the proposal to impose a penalty tax equal to 50 percent on interest due for failure to remit tax instalments on time not be implemented and that the current rules continue to apply in such circumstances.

Simplification

6.111 The Committee notes that one of the stated objectives of the tax reform exercise was to simplify the tax system. A clearly understandable set of rules would be of benefit both to taxpayers and administrators.

6.112 Representatives from the Department of Finance suggested that some actions leading to simplification have been taken, notably the reduction in the number of tax brackets and the elimination of income averaging provisions. We do not believe that the reduction in the number of tax brackets in any way simplifies the system. And, as we have noted earlier in this report, the cost in fairness of eliminating averaging provisions more than outweighs any benefits which might accrue from simplifying the Act.

6.113 Indeed, we were struck by the number of representations which were made which suggested that the new system would be more complex than the old. Without suggesting that the list is in any way comprehensive, the following

proposals would all make the understanding of and compliance with the Act more difficult:

- the combination of cash and accrual systems for farmers;
- the preferred share tax;
- the need for setting up new capital cost allowance pools for assets acquired under the new system;
- the elimination of the special rules applicable to employees who use cars for less than 12,000 kilometers a year for personal driving;
- the acceleration of tax remittances, especially for businesses which are not in urban areas;
- segregating meal and entertainment expenses so as to be able to comply with the 80 percent rule;
- the two-tier tax credit for charitable donations;
- the requirement that a self-employed individual claim both a deduction and a credit with respect to Canada Pension Plan contributions;
- the need for small companies to recompute their refundable dividend accounts;
- the requirement for additional reporting by financial institutions and promoters;
- the obscure anti-avoidance proposals;
- the complex phase-in and grandfathering provisions.

6.114 While we are not suggesting that any or all these proposals be abandoned (beyond the specific recommendations already made in this Chapter) because they are complex, by no stretch of the imagination can it be said that the tax reform exercise has any aspect of simplification to it. The *Income Tax Act*, and compliance with it, will be greatly complicated by the proposals.

6.115 We suggest to both the Minister of Finance and the Minister of National Revenue that steps be taken to simplify the structure of the system itself as well as tax returns and other reporting documents. There is precedent for this. Major ameliorating changes were made to the tax system as it applied to small businesses a

number of years ago which resulted (at least for a while) in a set of rules which was much more understandable and manageable. And the Province of Quebec took steps to simplify its own tax returns, providing a model which those in the rest of Canada might envy.

6.116 These experiences demonstrate that if there is a will to do so, both the system itself and reporting under the system can be made easier. It is apparent that simplification was not a high priority when the White Paper was drafted. The issue might be addressed first in the context of the legislation which will be tabled to implement the White Paper proposals. Particular thought might be given to whether the game, as evidenced by the revenue and equity issues related to any particular proposal, is worth the candle if the implementing legislation can only be understood by the draftspeople themselves.

6.117 29. We recommend that the Department of Finance begin consultations with interested groups to determine which parts of the *Income Tax Act* would lend themselves to structural simplification, and to proceed with dispatch to amend the Act, using the same guidelines as were used in simplifying the small business rules.

Fiscal Implications

6.118 We estimate the net costs of our recommendations to the federal treasury at close to one billion dollars. Given the size of the federal deficit, we do not view such an impact lightly. However, this impact is largely due to the staging process of tax reform. Many of our recommendations have the effect of bringing forward into stage one aspects of reform promised in the second stage. If the second stage proceeds expeditiously, as we have urged throughout the report, the fiscal concern will be a temporary one. We view our recommendations as necessary for a sound and fair system of taxation: they should not be sacrificed to affect a temporary improvement in deficit projections. Should the interim between the two stages be longer than anticipated, we expect Finance to adopt appropriate initiatives consistent with fiscal restraint and an integrated approach to tax reform.

List of Witnesses

Monday, September 14, 1987: (Issue No. 32)

From the Department of Finance:

- Mr. David A. Dodge, Senior Assistant Deputy Minister, Tax Policy & Legislation Branch;
- Mr. R.A. (Al) Short, General Director of Legislation, Tax Policy & Legislation Branch;
- Mr. David Holland, Director, Corporate & Resource Tax Analysis, Tax Policy & Legislation Branch;
- Mr. Michael Sabia, Head, Sales Tax Reform Group, Tax Policy & Legislation Branch;
- Mr. Gerard Lalonde, Senior Tax Policy Officer, Tax Policy & Legislation Branch.

Wednesday, September 16, 1987: (Issue No. 32)

From the Department of Finance:

- Mr. David A. Dodge, Senior Assistant Deputy Minister, Tax Policy & Legislation Branch;
- Mr. R.A. (Al) Short, General Director of Legislation, Tax Policy & Legislation Branch;
- Mr. David Holland, Director, Corporate & Resource Tax Analysis, Tax Policy & Legislation Branch;
- Mr. Paul Dick, Chief, Special Projects, Tax Policy & Legislation Branch.

Thursday, September 17, 1987: (Issue No. 33)

From the Economic Council of Canada:

- Mrs. Judith Maxwell, Chairman;
- Mr. Robert Jenness, Senior Policy Advisor;
- Mr. Ross Preston, Senior Project Director;
- Mr. Sylvester Damus, Project Leader.

Tuesday, October 27, 1987: (Issue No. 39)

From the Canadian Federation of Labour:

- Mr. James McCambly, President;
- Mr. Ed. Herechuk, President, Ontario Provincial Council of Labour.

From the Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists:

- Mr. Garry Neil, General Secretary.

Wednesday, October 28, 1987: (Issue No. 40)

From the Canadian Life and Health Insurance Association Inc.:

- Mr. Gerald M. Devlin, Q.C., President;
- Mr. James Witol, Vice President, Taxation and Research;
- Mr. Jules Ducasz, Vice President, Sun Life Assurance Company of Canada;
- Mr. Peter Safran, Actuary, The Canada Life Assurance Company;
- Mr. C. Garfield White, F.C.I.A., Manager, Government Relations.

Tuesday, November 3, 1987: (Issue No. 41)

From the Canadian Pulp and Paper Association:

- Mr. T.O. Stangeland, President & Chief Operating Officer, Consolidated Bathurst Inc.;
- Mr. A. Desautels, Vice-President, Finance, Rolland Inc.;
- Mr. J. Ricard, Director of Taxation, Domtar Inc.
- Dr. D.A. Wilson, Director, Economic and Forest Policy, CPPA.

From the Life Underwriters Association of Canada:

- Mr. Robert B. Templeton, CLU, Chairman and Chief Executive Officer;
- Mr. Arthur A. Schooley, CLU, Director;
- Mr. Karl Keilhack, Vice-President of Taxation.

Monday, November 16, 1987: (Issue No. 42)

From the Canadian Bankers' Association:

- Mr. Andrew G. Kenyon, Chairman, Taxation Committee; Senior Vice President, Canadian Imperial Bank of Commerce;
- Mr. David L. Burn, Member, Taxation Committee; Vice President, Taxation, Bank of Montreal;
- Mr. Richard Barnowski, Assistant Director, Financial Affairs.

From the Canadian Restaurant and Foodservices Association:

- Mr. William Frank, President; Vice President, Operations, Edwards Fine Food Ltd.;
- Mr. Timothy Whitehead, Director; General Manager, Ottawa Westin Hotel;
- Mr. Douglas Needham, Executive Vice President and Chief Operating Officer.

From the Canadian Co-operative Credit Society:

- Mr. Gary Rogers, Taxation Advisor;
- Mr. Warren Hanstead, Director; General Manager, National Defence Credit Union;
- Mr. Albert F. Chambers, Director, Government Affairs.

From the National Anti-Poverty Organization:

- Ms. Havi Echenberg, Executive Director.

From Bell Canada:

- Mr. Gary Bray, Vice-President, Government and Regulatory Affairs;
- Mr. Dale Orr, Chief Economist;
- Mr. Saleem Hasan, Assistant Vice-President, Taxation and Depreciation;
- Mr. Charles Campbell, Director, Commodity and Property Taxes.

Tuesday, November 17, 1987: (Issue No. 43)

From the Tax Executives Institute, Inc.:

- Mr. Thomas M. Nee, President; Vice President, Taxes, American Home Products Corp.;
- Mr. D. John Nichol, Vice President, Region I (Canada); Director, Ad Valorem Tax, Petro-Canada Inc.;
- Mr. Michel Dell'Aniello, Chairman, Canadian Income Tax Committee; Director of Taxation, Joseph E. Seagram & Sons, Limited;
- Mr. James Hutchison, Chairman, Canadian Commodity Tax Committee; Director, Taxes, IBM Canada Limited;
- Mr. Timothy J. McCormally, Tax Counsel,

From the National Action Committee on the Status of Women:

- Ms. Louise Dulude, President.

From the Business Council on National Issues:

- Mr. Thomas P. d'Aquino, President and Chief Executive Officer;
- Mr. G.R. Heffernan, President and Chief Executive Officer, Co-Steel Inc.;
- Mr. J.H. Smith, President and Chief Executive Officer, Domtar Inc.
- Mr. T. Rutley, Director of Research.

From the Commercial Travellers' Association:

- Mr. T.J. Ruffell, General Manager.

From the One-Voice - Seniors Network (Canada) Inc.:

- Mrs. Margaret Chown, Vice President, Board of Directors;
- Mrs. Jean Woodsworth, Secretary, Board of Directors;
- Mr. Ivan Hale, National Secretary;
- Mr. Richard Shillington, Consultant;
- Mr. Andrew Aitkens, Research Consultant.

From the Federation of Automobile Dealers Association of Canada:

- Mr. Donald Megaffin, President;
- Mr. Ken Graydon, Executive Vice President;
- Mr. Donald Beach, C.A., Tax Consultant, Coopers & Lybrand Consulting Group;
- Mr. J. William MacKinnon, Q.C., Director, Government Relations.

Wednesday, November 18, 1987: (Issue No. 44)

From the Canadian Petroleum Association:

- Mr. W.A. (Bill) Gatenby, Chairman; President and Chief Executive Officer, Texaco Canada Resources;
- Mr. Randy Hogg, Chairman, Income Tax Committee; Chief, Taxation Policy, Texaco Canada Resources;
- Mr. Hans Maciej, Vice President, Technical Affairs.

From the Vanier Institute of the Family:

- Dr. Robert Glossop, Coordinator of Programs and Research;
- Mr. Alan Mirabelli, Coordinator of Administration and Communications/ Information.

From the Canadian Institute of Public Real Estate Companies:

- Mr. Donald King, President; President and Chief Executive Officer, Marathon Realty Company Limited;
- Mr. Ron Daniel, Executive Director;
- Mr. L. Ross Cullingworth, President and Chief Executive Officer, Coscan Development Corporation;
- Mr. William Anderson, Partner, Peat Marwick Limited.

From the Canadian Homebuilders' Association:

- Mr. Norman Godfrey, President;
- Dr. John Kenward, Chief Operating Officer.

From the Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors:

- Mr. Gordon Rowan, President;
- Mr. Brian Krausert, Vice President;
- Mr. Gordon Dibb, Vice President, Nabors Drilling Ltd.;
- Mr. Don Herring, Managing Director.

From the Trust Companies Association of Canada:

- Mr. John L. Evans, President and Chief Executive Officer;
- Mr. Joseph Chertkow, Associate General Counsel, Royal Trust;
- Mr. David Lebbell, Director, Corporate Taxation, Royal Trust;
- Mr. Jake Van Ginkel, Vice President, Taxation, National Trust Company.

Thursday, November 19, 1987: (Issue No. 45)

From the Canadian Council on Social Development:

- Mr. Terrance Hunsley, Executive Director.

Tuesday, November 24, 1987: (Issue No. 46)

From the Insurance Bureau of Canada:

- Mr. J.L. Lyndon, President;
- Mr. J. Cerasani, Chairman, Panel on Taxation.

From the Canadian Institute of Chartered Accountants:

- Mr. William J. Strain, Co-Chairman, Joint Committee on Taxation.

From the Canadian Bar Association:

- Mr. Howard J. Kellough, Co-Chairman, Joint Committee on Taxation.

Wednesday, November 25, 1987: (Issue No. 47)

From the C.D. Howe Institute:

- Mr. Edward A. Carmichael, Vice President.

From the Consumers' Association of Canada:

- Ms. Sally Hall, National President;
- Dr. Robert Kerton, Chairman, Economic Issues Committee;
- Mr. Tom Delaney, Member, Economic Issues Committee;
- Ms. Kathleen Stephenson, Director, Association Policy & Activities.

List of Briefs Received

In addition to over 2,000 letters from individuals expressing their views on tax reform, the Committee received the following written submissions:

ABSTAINERS/MAPLEX GENERAL INSURANCE COMPANIES
Toronto, Ontario

AGRICULTURAL INSTITUTE OF CANADA
Ottawa, Ontario

AIR CANADA
Montreal, Quebec

ALBERTA ASSOCIATION OF MUNICIPAL DISTRICTS AND COUNTIES
Edmonton, Alberta

ALBERTA ENERGY COMPANY LTD.
Calgary, Alberta

ALLIANCE OF CANADIAN CINEMA, TELEVISION AND RADIO ARTISTS
Toronto, Ontario

ASSOCIATION OF UNIVERSITIES AND COLLEGES OF CANADA
Ottawa, Ontario

AUTOMOTIVE INDUSTRIES ASSOCIATION OF CANADA
Ottawa, Ontario

BELL CANADA
Ottawa, Ontario

BOBIT PUBLISHING CANADA LIMITED
Don Mills, Ontario

BORDEN & ELLIOT
Toronto, Ontario

BRITISH COLUMBIA TELEPHONE COMPANY
Vancouver, British Columbia

BRITISH COLUMBIA AND YUKON CHAMBER OF MINES
Vancouver, British Columbia

BROMLEY, MR. BLAKE G.
Vancouver, British Columbia

BUSINESS COUNCIL ON NATIONAL ISSUES
Ottawa, Ontario

BUTLER BROS. LIMITED
Armdale, Nova Scotia

C.D. HOWE INSTITUTE
Toronto, Ontario

CANADIAN ASSOCIATION OF BROADCASTERS
Ottawa, Ontario

CANADIAN ASSOCIATION OF OILWELL DRILLING CONTRACTORS
Calgary, Alberta

CANADIAN ASSOCIATION OF OPTOMETRISTS
Ottawa, Ontario

CANADIAN ASSOCIATION OF WHOLESALE SALES REPRESENTATIVES
Toronto, Ontario

CANADIAN BANKERS' ASSOCIATION
Toronto, Ontario

CANADIAN BAR ASSOCIATION
Toronto, Ontario

CANADIAN BUSINESS PRESS
Toronto, Ontario

CANADIAN CENTRE FOR PHILANTHROPY
Toronto, Ontario

CANADIAN CHEMICAL PRODUCERS' ASSOCIATION
Ottawa, Ontario

CANADIAN CONFERENCE OF THE ARTS
Ottawa, Ontario

CANADIAN CO-OPERATIVE CREDIT SOCIETY
Islington, Ontario

CANADIAN COUNCIL OF GROCERY DISTRIBUTORS
Saint-Laurent, Quebec

CANADIAN COUNCIL ON SOCIAL DEVELOPMENT
Ottawa, Ontario

CANADIAN CRAFTS COUNCIL
Montreal, Quebec

CANADIAN DENTAL ASSOCIATION
Ottawa, Ontario

CANADIAN DIAMOND DRILLING ASSOCIATION
North Bay, Ontario

CANADIAN EXPORTERS' ASSOCIATION
Ottawa, Ontario

CANADIAN FEDERATION OF AGRICULTURE
Ottawa, Ontario

CANADIAN FEDERATION OF INDEPENDENT BUSINESS
Willowdale, Ontario

CANADIAN FEDERATION OF LABOUR
Ottawa, Ontario

CANADIAN GAS ASSOCIATION
Don Mills, Ontario

CANADIAN HOME BUILDERS' ASSOCIATION
Ottawa, Ontario

CANADIAN INSTITUTE OF CHARTERED ACCOUNTANTS
Toronto, Ontario

CANADIAN INSTITUTE OF PUBLIC REAL ESTATE COMPANIES
Toronto, Ontario

CANADIAN LABOUR CONGRESS
Ottawa, Ontario

CANADIAN LIFE AND HEALTH INSURANCE ASSOCIATION INC.
Toronto, Ontario

CANADIAN MEAT COUNCIL
Islington, Ontario

CANADIAN MEDICAL ASSOCIATION
Ottawa, Ontario

CANADIAN PENSIONERS CONCERNED INC.
Toronto, Ontario

CANADIAN PETROLEUM ASSOCIATION
Calgary, Alberta

CANADIAN PULP AND PAPER ASSOCIATION
Montreal, Quebec

CANADIAN REAL ESTATE ASSOCIATION
Ottawa, Ontario

CANADIAN RESTAURANT AND FOODSERVICES ASSOCIATION
Toronto, Ontario

CERTIFIED GENERAL ACCOUNTANTS' ASSOCIATION OF CANADA
Vancouver, British Columbia

CLARKE, MR. BROCK F., Q.C.
Montreal, Quebec

COALITION OF CANADIAN TRANSPORT ASSOCIATIONS AND CARRIERS
Toronto, Ontario

COHEN, MR. JORDAN M.
Toronto, Ontario

COMMERCIAL TRAVELLERS' ASSOCIATION OF CANADA
Toronto, Ontario

COMMUNITY SERVICES COUNCIL
St. John's, Newfoundland

CONFERENCE BOARD OF CANADA
Ottawa, Ontario

CONSUMERS' ASSOCIATION OF CANADA
Ottawa, Ontario

COOPERS & LYBRAND CONSULTING GROUP
Montreal, Quebec

COUNCIL OF FOREST INDUSTRIES OF BRITISH COLUMBIA
Vancouver, British Columbia

DesBRISAY, MR. JOHN T., Q.C.
Toronto, Ontario

DUNWOODY & COMPANY
Toronto, Ontario

DURACELL INC.
Mississauga, Ontario

ECONOMIC COUNCIL OF CANADA
Ottawa, Ontario

ELKIND, LIPTON & JACOBS
Toronto, Ontario

EXPOS, MONTREAL BASEBALL CLUB LTD.
Montreal, Quebec

FEDERAL SUPERANNUATES NATIONAL ASSOCIATION
Ottawa, Ontario

FEDERATION OF AUTOMOBILE DEALER ASSOCIATIONS OF CANADA
Willowdale, Ontario

FEDERATION OF INDEPENDENT SCHOOLS IN CANADA
Edmonton, Alberta

FINANCE, DEPARTMENT OF
Ottawa, Ontario

FOERSTER, MR. LAWRENCE
Toronto, Ontario

GENERAL EQUIPMENT LIMITED
Vancouver, British Columbia

GREAT-WEST LIFE ASSURANCE COMPANY
Winnipeg, Manitoba

HALIFAX BOARD OF TRADE
Halifax, Nova Scotia

HAYES-DANA INC.
St. Catharines, Ontario

HOGG, PROF. PETER W.
North York, Ontario

HOTEL ASSOCIATION OF CANADA
Edmonton, Alberta

INDEPENDENT PETROLEUM ASSOCIATION OF CANADA
Calgary, Alberta

INSTITUTE OF ASSOCIATION EXECUTIVES
Toronto, Ontario

INSTITUTE OF CHARTERED ACCOUNTANTS OF BRITISH COLUMBIA
Vancouver, British Columbia

INSTITUTE OF DONATIONS AND PUBLIC AFFAIRS RESEARCH
Montreal, Quebec

INSURANCE BUREAU OF CANADA
Toronto, Ontario

INTERCONTINENTAL MAPS & CHARTS LTD.
Toronto, Ontario

INVESTMENT DEALERS ASSOCIATION OF CANADA
Toronto, Ontario

J.G. LOZO REAL ESTATE INVESTMENTS
Toronto, Ontario

J.S. JONES FUNERAL HOME LIMITED
Georgetown, Ontario

JOHNSON, MRS. RUTH AND MR. RALPH
Caroline, Alberta

JOINT SECURITIES INDUSTRY COMMITTEE ON TAX REFORM
Toronto, Ontario

LEONARD KURLAND INC.
Westmount, Quebec

LEVY, MR. EDWARD J.
Toronto, Ontario

LIFE UNDERWRITERS ASSOCIATION OF CANADA
Don Mills, Ontario

LONDON LIFE ASSURANCE COMPANY
London, Ontario

MAHEU NOISEUX
Montreal, Quebec

MANUFACTURERS LIFE INSURANCE COMPANY
Toronto, Ontario

MATHESON, MR. W.G.
Colborne, Ontario

MINING ASSOCIATION OF BRITISH COLUMBIA
Vancouver, British Columbia

MINING ASSOCIATION OF CANADA
Ottawa, Ontario

MITEL CORPORATION
Kanata, Ontario

MONTREAL BOARD OF TRADE
Montreal, Quebec

MUTUAL LIFE ASSURANCE COMPANY OF CANADA
Waterloo, Ontario

NATIONAL ACTION COMMITTEE ON THE STATUS OF WOMEN
Toronto, Ontario

NATIONAL COUNCIL OF WELFARE
Ottawa, Ontario

NATIONAL HOCKEY LEAGUE PLAYERS' ASSOCIATION
Toronto, Ontario

NATIONAL VOLUNTARY ORGANIZATIONS
Ottawa, Ontario

NEWMAN, MR. GEOFFREY
Montreal, Quebec

NORTHERN TELEPHONE LIMITED
New Liskeard, Ontario

ONE VOICE - THE CANADIAN SENIORS NETWORK
Ottawa, Ontario

ONTARIO ASSOCIATION OF ARCHITECTS
Toronto, Ontario

ONTARIO TELEPHONE ASSOCIATION
Kanata, Ontario

PROCTER & GAMBLE INC.
Toronto, Ontario

QUEBEC CHAMBER OF COMMERCE, PROVINCE OF
Quebec, Quebec

QUEBEC PROSPECTORS' ASSOCIATION
Ottawa, Ontario

REALISTIC EQUAL ACTIVE FOR LIFE WOMEN
Thornhill, Ontario

RETAIL COUNCIL OF CANADA
Toronto, Ontario

ROTHMANS, BENSON & HEDGES INC.
North York, Ontario

ROY, DR. A.K.
Ottawa, Ontario

ROYAL LIFE INSURANCE COMPANY OF CANADA
Toronto, Ontario

RUBBER ASSOCIATION OF CANADA
Mississauga, Ontario

SAINT JOHN, CITY OF
St. John, New Brunswick

SAINT MARY'S UNIVERSITY
Halifax, Nova Scotia

SASKATCHEWAN, GOVERNMENT OF
Regina, Saskatchewan

SILL, STREUBER, FISKE & COMPANY
Winnipeg, Manitoba

SMITH, FLYNN, STALEY
Burnaby, British Columbia

SPIRO, MR. SOLOMON
Toronto, Ontario

STERN, COHEN, WEINSTEIN, BAINES & MASCHING
Toronto, Ontario

STEWART, MRS. GAIL
Ottawa, Ontario

SUN LIFE ASSURANCE COMPANY OF CANADA
Toronto, Ontario

TAX EXECUTIVES INSTITUTE, INC.
Calgary, Alberta

TÉLÉBEC LTÉE
Dorval, Quebec

TELESAT CANADA
Ottawa, Ontario

THORNE ERNST & WHINNEY INC.
Toronto, Ontario

TOURISM INDUSTRY ASSOCIATION OF CANADA
Ottawa, Ontario

TRUST COMPANIES ASSOCIATION OF CANADA
Toronto, Ontario

VANIER INSTITUTE OF THE FAMILY
Ottawa, Ontario

VERMEULEN & ASSOCIATES
Tsawwassen, British Columbia

WEIR & FOULDS
Toronto, Ontario

WINNIPEG JETS
Winnipeg, Manitoba

YUKON, GOVERNMENT OF
Whitehorse, Yukon

Respectfully submitted,

IAN SINCLAIR
Chairman

SILL, STREUBER, FISKE & COMPANY
Winnipeg (Manitoba)

SMITH, FLYNN, STALEY
Burnaby (Colombie-Britannique)

SOCIÉTÉ CANADIENNE DE CRÉDIT COOPÉRATIF
Islington (Ontario)

SPIRO, M. SOLOMON
Toronto (Ontario)

STERN, COHEN, WEINSTEIN, BAINES & MASCHING
Toronto (Ontario)

STEWART, M^{me} GAIL
Ottawa (Ontario)

SUN LIFE DU CANADA, COMPAGNIE D'ASSURANCE-VIE
Toronto (Ontario)

TAX EXECUTIVES INSTITUTE, INC.
Calgary (Alberta)

TÉLÉBEC LTFE
Dorval (Québec)

TÉLÉPHONE DU NORD LIMITÉE
New Liskeard (Ontario)

TELESAT CANADA
Ottawa (Ontario)

THORNE ERNST & WHINNEY INC.
Toronto (Ontario)

VERMEULEN & ASSOCIATES
Tswassen (Colombie-Britannique)

WEIR & FOULDS
Toronto (Ontario)

YUKON, GOUVERNEMENT DU
Whitehorse (Yukon)

Respectueusement soumis,
Le président

IAN SINCLAIR

LA PRESSE SPÉCIALISÉE DU CANADA
 Toronto (Ontario)

LA VOIX - LE RÉSEAU DES AÎNÉS
 Ottawa (Ontario)

LEONARD KURLAND INC.
 Westmount (Québec)

LEVY, M. EDWARD J.
 Toronto (Ontario)

LONDON LIFE, COMPAGNIE D'ASSURANCE-VIE
 London (Ontario)

MAHEU NOISEUX
 Montréal (Québec)

MATHESON, M. W. G.
 Colborne (Ontario)

MINING ASSOCIATION OF BRITISH COLUMBIA
 Vancouver (Colombie-Britannique)

MITEL CORPORATION
 Kanata (Ontario)

MUTUELLE DU CANADA, COMPAGNIE D'ASSURANCE SUR LA VIE
 Waterloo (Ontario)

NEWMAN, M. GEOFFREY
 Montréal (Québec)

ONTARIO TELEPHONE ASSOCIATION
 Kanata (Ontario)

ORGANISATIONS NATIONALES VOLONTAIRES
 Ottawa (Ontario)

PROCTER & GAMBLE INC.
 Toronto (Ontario)

REALISTIC EQUAL ACTIVE FOR LIFE WOMEN
 Thornhill (Ontario)

ROTHMANS, BENSON & HEDGES INC.
 North York (Ontario)

ROY, M. A. K.
 Ottawa (Ontario)

ROYALE VIE DU CANADA, COMPAGNIE D'ASSURANCE
 Toronto (Ontario)

SAINT JOHN, CITY OF
 St. John (Nouveau-Brunswick)

SAINT MARY'S UNIVERSITY
 Halifax (Nouvelle-Ecosse)

SASKATCHEWAN, GOUVERNEMENT DE LA
 Regina (Saskatchewan)

GENERAL EQUIPMENT LIMITED
 Vancouver (Colombie-Britannique)
 GREAT-WEST, COMPAGNIE D'ASSURANCE-VIE
 Winnipeg (Manitoba)
 GROUPE CONSEIL COOPERS & LYBRAND
 Montréal (Québec)
HALIFAX BOARD OF TRADE
 Halifax (Nouvelle-Ecosse)
 HAYES-DANA INC.
 St. Catharines (Ontario)
 HOGG, M. PETER W.
 North York (Ontario)
INDEPENDENT PETROLEUM ASSOCIATION OF CANADA
 Calgary (Alberta)
INSTITUT AGRICOLE DU CANADA
 Ottawa (Ontario)
 INSTITUT C.D. HOWE
 Toronto (Ontario)
 INSTITUT CANADIEN DES COMPAGNIES IMMOBILIERES PUBLIQUES
 Toronto (Ontario)
 INSTITUT CANADIEN DES COMPTABLES AGREÉS
 Toronto (Ontario)
 INSTITUT DE RECHERCHES EN DONS ET AFFAIRES PUBLIQUES
 Montréal (Québec)
 INSTITUT DES DIRECTEURS D'ASSOCIATION
 Toronto (Ontario)
 INSTITUT VANIER DE LA FAMILLE
 Ottawa (Ontario)
INSTITUTE OF CHARTERED ACCOUNTANTS OF BRITISH COLUMBIA
 Vancouver (Colombie-Britannique)
INTERCONTINENTAL MAPS & CHARTS LTD.
 Toronto (Ontario)
J.G. LOZO REAL ESTATE INVESTMENTS
 Toronto (Ontario)
J.S. JONES FUNERAL HOME LIMITED
 Georgetown (Ontario)
 JETS DE WINNIPEG
 Winnipeg (Manitoba)
 JOHNSON, Mme RUTH ET M. RALPH
 Caroline (Alberta)
JOINT SECURITIES INDUSTRY COMMITTEE ON TAX REFORM
 Toronto (Ontario)

CONSEIL CANADIEN DE LA DISTRIBUTION ALIMENTAIRE
 Saint-Laurent (Québec)

CONSEIL CANADIEN DES CHEFS D'ENTREPRISE
 Ottawa (Ontario)

CONSEIL CANADIEN DU COMMERCE DE DÉTAIL
 Toronto (Ontario)

CONSEIL DES INDUSTRIES FORESTIÈRES DE COLOMBIE-BRITANNIQUE
 Vancouver (Colombie-Britannique)

CONSEIL DES SERVICES COMMUNAUTAIRES
 St-Jean (Terre-Neuve)

CONSEIL DES VIANDES DU CANADA
 Islington (Ontario)

CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA
 Ottawa (Ontario)

CONSEIL NATIONAL DU BIEN-ÊTRE SOCIAL
 Ottawa (Ontario)

CORPORATION DES RETRAITÉS CANADIENS INTÉRESSÉS
 Toronto (Ontario)

DesBRISAY, Mc JOHN T., C.R..
 Toronto (Ontario)

DUNWOODY & COMPANY
 Toronto (Ontario)

DURACELL INC.
 Mississauga (Ontario)

ELKIND, LIPTON & JACOBS
 Toronto (Ontario)

EXPOS, CLUB DE BASEBALL MONTRÉAL LTÉE
 Montréal (Québec)

FÉDÉRATION CANADIENNE DE L'AGRICULTURE
 Ottawa (Ontario)

FÉDÉRATION CANADIENNE DE L'ENTREPRISE INDÉPENDANTE
 Willowdale (Ontario)

FÉDÉRATION CANADIENNE DU TRAVAIL
 Ottawa (Ontario)

FÉDÉRATION DES ÉCOLES INDÉPENDANTES DU CANADA
 Edmonton (Alberta)

FEDERATION OF AUTOMOBILE DEALER ASSOCIATIONS OF CANADA
 Willowdale (Ontario)

FINANCES, MINISTÈRE DES
 Ottawa (Ontario)

FOERSTER, M. LAWRENCE
 Toronto (Ontario)

BORDEN & ELLIOT
Toronto (Ontario)

BRITISH COLUMBIA AND YUKON CHAMBER OF MINES
Vancouver (Colombie-Britannique)

BROMLEY, M. BLAKE G.
Vancouver (Colombie-Britannique)

BUREAU D'ASSURANCE DU CANADA
Toronto (Ontario)

BUREAU DE COMMERCE DE MONTRÉAL
Montréal (Québec)

BUTLER BROS. LIMITED
Armdale (Nouvelle-Ecosse)

CANADIAN ASSOCIATION OF OILWELL DRILLING CONTRACTORS
Calgary (Alberta)

CANADIAN CENTRE FOR PHILANTHROPY
Toronto (Ontario)

CANADIAN DIAMOND DRILLING ASSOCIATION
North Bay (Ontario)

CHAMBRE DE COMMERCE DE LA PROVINCE DE QUÉBEC
Québec (Québec)

CLARKE, Mc BROCK F., C.R.
Montréal (Québec)

COALITION OF CANADIAN TRANSPORT ASSOCIATIONS AND CAREIERS
Toronto (Ontario)

COHEN, M. JORDAN M.
Toronto (Ontario)

COMITÉ CANADIEN D'ACTION SUR LE STATUT DE LA FEMME
Toronto (Ontario)

COMPAGNIE D'ASSURANCE-VIE MANUFACTURERS
Toronto, (Ontario)

COMPAGNIE DE TÉLÉPHONE DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE
Vancouver (Colombie-Britannique)

CONFERENCE BOARD DU CANADA
Ottawa (Ontario)

CONFÉRENCE CANADIENNE DES ARTS
Ottawa (Ontario)

CONGRÈS DU TRAVAIL DU CANADA
Ottawa (Ontario)

CONSEIL CANADIEN DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL
Ottawa (Ontario)

CONSEIL CANADIEN DE L'ARTISANAT
Montréal (Québec)

ASSOCIATION DE L'INDUSTRIE TOURISTIQUE DU CANADA
Ottawa (Ontario)

ASSOCIATION DENTAIRE CANADIENNE
Ottawa (Ontario)

ASSOCIATION DES ARCHITECTES DE L'ONTARIO
Toronto (Ontario)

ASSOCIATION DES ASSUREURS-VIE DU CANADA
Don Mills (Ontario)

ASSOCIATION DES BANQUIERS CANADIENS
Toronto (Ontario)

ASSOCIATION DES COMPAGNIES DE FIDUCIE DU CANADA INC.
Toronto (Ontario)

ASSOCIATION DES COMPTABLES GÉNÉRAUX AGRÉÉS DU CANADA
Vancouver (Colombie-Britannique)

ASSOCIATION DES CONSOMMATEURS DU CANADA
Ottawa (Ontario)

ASSOCIATION DES HÔTELIERS DU CANADA
Edmonton (Alberta)

ASSOCIATION DES INDUSTRIES DE L'AUTOMOBILE DU CANADA
Ottawa (Ontario)

ASSOCIATION DES JOUEURS DE LA LIGUE NATIONALE DE HOCKEY
Toronto (Ontario)

ASSOCIATION DES PROSPECTEURS DU QUÉBEC
Ottawa (Ontario)

ASSOCIATION DES UNIVERSITÉS ET COLLÈGES DU CANADA
Ottawa (Ontario)

ASSOCIATION DES VOYAGEURS DE COMMERCE DU CANADA
Toronto (Ontario)

ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN
Toronto (Ontario)

ASSOCIATION MÉDICALE CANADIENNE
Ottawa (Ontario)

ASSOCIATION MINIÈRE DU CANADA
Ottawa (Ontario)

ASSOCIATION NATIONALE DES RETRAITÉS FÉDÉRAUX
Ottawa (Ontario)

ASSOCIATION PÉTROLIÈRE DU CANADA
Calgary (Alberta)

BELL CANADA
Ottawa (Ontario)

BOBIT PUBLISHING CANADA LIMITED
Don Mills (Ontario)

Annexe B

Liste des mémoires reçus

En plus des 2 000 lettres reçues de particuliers au sujet de la réforme fiscale, le comité a reçu les mémoires suivants:

ABSTAINERS/MAPLE GENERAL INSURANCE COMPANIES
Toronto (Ontario)

AIR CANADA
Montréal (Québec)

ALBERTA ASSOCIATION OF MUNICIPAL DISTRICTS AND COUNTIES
Edmonton (Alberta)

ALBERTA ENERGY COMPANY LTD.
Calgary (Alberta)

ALLIANCE OF CANADIAN CINEMA, TELEVISION AND RADIO ARTISTS
Toronto (Ontario)

ASSOCIATION CANADIENNE D'EXPORTATION
Ottawa (Ontario)

ASSOCIATION CANADIENNE DE L'IMMEUBLE
Ottawa (Ontario)

ASSOCIATION CANADIENNE DE L'INDUSTRIE DU CAOUTCHOUC
Mississauga (Ontario)

ASSOCIATION CANADIENNE DES COMPAGNIES D'ASSURANCES DES PERSONNES INC.
Toronto (Ontario)

ASSOCIATION CANADIENNE DES CONSTRUCTEURS D'HABITATIONS
Ottawa (Ontario)

ASSOCIATION CANADIENNE DES COURTIER EN VALEURS MOBILIÈRES
Toronto (Ontario)

ASSOCIATION CANADIENNE DES FABRICANTS DE PRODUITS CHIMIQUES
Ottawa (Ontario)

ASSOCIATION CANADIENNE DES OPTOMETRISTES
Ottawa (Ontario)

ASSOCIATION CANADIENNE DES PRODUCTEURS DE PÂTES ET PAPIERS
Montréal (Québec)

ASSOCIATION CANADIENNE DES RADIODIFFUSEURS
Ottawa (Ontario)

ASSOCIATION CANADIENNE DES REPRESENTANTS DE VENTES EN GROS
Toronto (Ontario)

ASSOCIATION CANADIENNE DES RESTAURATEURS ET DES SERVICES DE
L'ALIMENTATION
Toronto (Ontario)

ASSOCIATION CANADIENNE DU GAZ
Don Mills (Ontario)

De la «Canadian Association of Oilwell Drilling Contractors»:

M. Gordon Rowan, président;
M. Brian Krausert, vice-président;
M. Gordon Dibb, vice-président, «Nabors Drilling Ltd.»;
M. Don Herring, directeur exécutif.

De l'Association des compagnies de fiducie du Canada inc.:

M. John L. Evans, président et chef de la direction;
M. Joseph Chertkow, conseiller général associé, Trust Royal;
M. David Lebbell, directeur, Impôts sur le revenu des corporations, Trust Royal;
M. Jake Van Ginkel, vice-président, Fiscalité, Compagnie Trust Nationale.

Le jeudi 19 novembre 1987: (Fascicule n° 45)

Du Conseil canadien de développement social:
M. Terrance Hunsley, directeur exécutif.

Le mardi 24 novembre 1987: (Fascicule n° 46)

Du Bureau d'assurance du Canada:
M. J. L. Lyndon, président;
M. J. Cerasani, président, Comité de la fiscalité.

De l'Institut canadien des comptables agréés:
M. William J. Strain, co-président, Comité conjoint de la fiscalité.

De l'Association du barreau canadien:
M. Howard J. Kellough, co-président, Comité conjoint de la fiscalité.

Le mercredi 25 novembre 1987: (Fascicule n° 47)

De l'Institut C.D. Howe:
M. Edward A. Carmichael, vice-président.

De l'Association des consommateurs du Canada:
Mme Sally Hall, présidente nationale;

M. Robert Kerton, président, Comité des questions économiques;
M. Tom Delaney, membre, Comité des questions économiques;

Mme Kathleen Stephenson, directrice, Politiques et activités de l'association.

Du Comité canadien d'action sur le statut de la femme:
Mme Louise Dulude, présidente.

Du Conseil canadien des chefs d'entreprise:
M. Thomas P. d'Aquino, président et chef de la direction;
M. G.R. Heffernan, président et chef de la direction, «Co-Steel Inc.»;
M. J.H. Smith, président et chef de la direction, Domtar inc.
M. T. Rutley, directeur de la recherche.

De l'Association des voyageurs de commerce du Canada:
M. T.J. Ruffell, directeur général.

De La Voix - Le Réseau des aînés:

Mme Margaret Chown, vice-présidente, Conseil d'administration;
Mme Jean Woodsworth, secrétaire, Conseil d'administration;
M. Ivan Hale, secrétaire national;
M. Richard Shillington, conseiller.
M. Andrew Aitkens, conseiller de la recherche.

De la «Federation of Automobile Dealers Association of Canada»:

M. Donald Megaffin, président;
M. Ken Graydon, vice-président exécutif;
M. Donald Beach, C.A., conseiller en impôt; Groupe conseil Coopers & Lybrand;
M. J. William MacKinnon, c.r., directeur, Affaires gouvernementales.

Le mercredi 18 novembre 1987: (Fascicule n° 44)

De l'Association pétrolière du Canada:

M. W.A. (Bill) Gatensby, président et chef de la direction, «Texaco Canada Resources»;
M. Randy Hogg, président, Comité de l'impôt; chef, Politiques fiscales, «Texaco Canada Resources»;
M. Hans Maciej, vice-président, Affaires techniques.

De l'Institut Vanier de la famille:

M. Robert Glossop, coordonnateur des projets et de la recherche;
M. Alan Mirabelli, coordonnateur de l'administration et des communications/information.

De l'Institut canadien des compagnies immobilières publiques:

M. Donald King, président et chef de la direction, Société immobilière Marathon Limitée;
M. Ron Daniel, directeur exécutif;
M. L. Ross Cullingworth, président et chef de la direction, Corporation de développement Coscan Limitée;
M. William Anderson, associé, Peat Marwick Limitée.

De l'Association canadienne des constructeurs d'habitations:

M. Norman Godfrey, président;
M. John Kenward, administrateur en chef des opérations.

Le mardi 3 novembre 1987: (Fascicule no 41)

De l'Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers:

- M. T.O. Stangeland, président et chef de l'exploitation, «Consolidated Bathurst Inc.»;
- M. A. Desautels, vice-président, Finances, Rolland inc.;
- M. J. Ricard, directeur général des impôts, Dornier inc.;
- M. D.A. Wilson, directeur général, Services économiques et politique forestière, ACPFP.

De l'Association des assureurs-vie du Canada:

- M. Robert B. Templeton, A.V.A., président et chef de l'administration;
- M. Arthur A. Schooley, A.V.A., administrateur;
- M. Karl Keilhack, A.V.A., vice-président, Fiscalité.

Le lundi 16 novembre 1987: (Fascicule no 42)

De l'Association des banquiers canadiens:

- M. Andrew G. Kenyon, président, Comité de la fiscalité; premier vice-président, Fiscalité, Banque canadienne Impériale de Commerce;
- M. David L. Burn, membre du Comité de la fiscalité; vice-président, Fiscalité, Banque de Montréal;
- M. Richard Barnowski, directeur adjoint, Affaires financières.

De l'Association canadienne des restaurateurs et des services de l'alimentation:

- M. William Frank, président; vice-président, Opérations, «Edwards Fine Food Ltd.»;
- M. Timothy Whitehead, directeur, directeur général, Hôtel Westin d'Ottawa;
- M. Douglas Needham, vice-président exécutif et chef des opérations.

De la Société canadienne de crédit coopératif:

- M. Gary Rogers, conseiller en fiscalité;
- M. Warren Hanstead, directeur, directeur général, Caisse d'économie de la Défense nationale ltée;
- M. Albert F. Chambers, directeur, Affaires gouvernementales.

De l'Organisation nationale anti-pauvreté:

- Mme Havi Echenberg, directrice générale.

De Bell Canada:

- M. Gary Bray, vice-président, Affaires gouvernementales et questions de réglementations;
- M. Dale Orr, économiste-en-chef;
- M. Saleem Hasan, vice-président adjoint, Taxes, charges fiscales et résultats financiers;
- M. Charles Campbell, chef divisionnaire à la taxe à la consommation et aux impôts fonciers.

Le mardi 17 novembre 1987: (Fascicule no 43)

Du «Tax Executives Institute, Inc.»:

- M. Thomas M. Nee, président; vice-président, Taxes, «American Home Products Corp.»;
- M. D. John Nichol, vice-président, Région I (Canada); directeur, «Ad Valorem Tax», Pétro-Canada inc.;
- M. Michel Dell'Aniello, président, «Canadian Income Tax Committee»; directeur, Fiscalité, Joseph E. Seagram & Fils, ltée;
- M. James Hutchison, président, «Canadian Commodity Tax Committee»; directeur, Taxes, IBM Canada ltée;
- M. Timothy J. McCormally, conseiller en impôt.

Annexe A

Liste des témoins

Le lundi 14 septembre 1987: (Fascicule no 32)

Du ministère des Finances:
 M. David A. Dodge, sous-ministre adjoint principal, Direction de la politique et de la législation de l'impôt;
 M. R.A. (Al) Short, directeur général de la législation, Direction de la politique et de la législation de l'impôt;
 M. David Holland, directeur, Division de l'analyse de l'impôt sur les sociétés et les ressources, Direction de la politique et de la législation de l'impôt;
 M. Michael Sabia, chef, Groupe de la réforme de la taxe de vente, Direction de la politique et de la législation de l'impôt;
 M. Gérard Lalonde, agent supérieur de la politique de l'impôt, Direction de la politique et de la législation de l'impôt.

Le mercredi 16 septembre 1987: (Fascicule no 32)

Du ministère des Finances:
 M. David A. Dodge, sous-ministre adjoint principal, Direction de la politique et de la législation de l'impôt;
 M. R.A. (Al) Short, directeur général de la législation, Direction de la politique et de la législation de l'impôt;
 M. David Holland, directeur, Division de l'analyse de l'impôt sur les sociétés et les ressources, Direction de la politique et de la législation de l'impôt;
 M. Paul Dick, chef, projets spéciaux, Direction de la politique et de la législation de l'impôt.

Le jeudi 17 septembre 1987: (Fascicule no 33)

Du Conseil économique du Canada:
 Mme Judith Maxwell, présidente;
 M. Robert Jenness, premier conseiller en politiques;
 M. Ron Preston, directeur principal d'équipe;
 M. Sylvester Damus, chef de projet.

Le mardi 27 octobre 1987: (Fascicule no 39)

De la Fédération canadienne du travail:
 M. James McCambly, président;
 M. Ed. Herechuk, président, «Ontario Provincial Council of Labour».
 De la «Alliance of Canadian Cinema, Television and Radio Artists»:
 M. Garry Neil, secrétaire général.

Le mercredi 28 octobre 1987: (Fascicule no 40)

De l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes inc:
 Me Gerald M. Devlin, c.r., président;
 M. James Witol, vice-président, Impôts et recherches;
 M. Jules Ducasz, vice-président, Sun Life du Canada, compagnie d'assurance-vie;
 M. Peter Safran, actuaire, La compagnie d'assurance du Canada sur la vie,
 M. C. Garfield White, F.C.I.A., directeur, Relations gouvernementales.

structurelle et qu'il amende en conséquence la loi avec célérité, en adoptant les mêmes principes qui ont servi à simplifier les règles relatives à la petite et moyenne entreprise.

Répercussions fiscales

6.118 Le comité estime le coût net de ses recommandations à près d'un milliard de dollars. Étant donné la taille du déficit fédéral, ce coût n'est pas négligeable. Cependant, cet impact résulte du fait que la réforme fiscale se fera par étapes. Nombre de recommandations du comité ont pour effet de ramener dans la première étape des aspects de la réforme envisagés pour la deuxième étape. Si toutefois la deuxième étape est mise en oeuvre rapidement, comme le comité en exprime le désir dans l'ensemble de son rapport, ces préoccupations s'évanouissent. Le comité estime que l'adoption de ses recommandations est nécessaire pour que le régime d'imposition soit sain et juste; elles ne devraient pas être écartées au profit d'une amélioration temporaire des prévisions en matière de déficit. Enfin, si la transition entre les deux étapes devait se prolonger plus qu'il n'est prévu, le comité s'attend que le ministère des Finances adoptera des mesures appropriées cohérentes avec les contraintes en matière d'impôt et avec une vue unifiée de la réforme fiscale.

- la nécessité pour les petites entreprises de recalculer leurs comptes de dividendes remboursables;
- l'obligation pour les institutions financières et les promoteurs de fournir des renseignements supplémentaires;
- les obscures dispositions anti-évitement;
- les dispositions complexes de mise en oeuvre progressive et de droits acquis.

6.114 Bien que le comité ne propose pas d'abandonner ces propositions en tout ou en partie (si ce n'est des recommandations précises déjà comprises dans ce chapitre) parce qu'elles sont complexes, on ne peut pas dire, en faisant un effort d'imagination, que le projet de réforme fiscale ait simplifié quoi que ce soit. Les propositions de la réforme compliqueront grandement la *Loi de l'impôt sur le revenu* et son observation.

6.115 Le comité propose à la fois au ministre des Finances et au ministre du Revenu national que des mesures soient prises pour simplifier tant le régime que les déclarations d'impôt et autres formulaires de déclaration. Et un précédent a été créé à cet égard. De nombreuses améliorations ont été apportées au régime fiscal applicable aux petites entreprises il y a quelques années, lesquelles ont donné lieu (du moins pour un certain temps) à une série de règles beaucoup plus faciles à comprendre et à appliquer. Et la province de Québec a pris des mesures pour simplifier sa déclaration d'impôt, formule qui pourrait faire l'envie du reste du Canada.

6.116 Ces expériences démontrent que lorsqu'on désire véritablement changer les choses, il est possible de simplifier le régime et la déclaration des renseignements conformément au régime. Or il est manifeste que les auteurs du Livre blanc n'ont pas jugé la simplification du régime hautement prioritaire. La question pourra être débattue en premier lieu au moment du dépôt du projet de loi visant à mettre en oeuvre les propositions du Livre blanc. Plus précisément, on pourrait se demander si le jeu, qui ressort aux recettes et à l'équité d'une proposition particulière, en vaut la chandelle si la loi habilitante ne peut être comprise que par ses rédacteurs.

6.117 29. Le comité recommande que le ministère des Finances commence à consulter les groupes intéressés afin de déterminer quelles parties de la *Loi de l'impôt sur le revenu* se prêtent à une simplification

facilement compréhensibles serait à l'avantage à la fois des contribuables et des administrateurs.

6.112 Des représentants du ministère des Finances ont donné à croire que certaines mesures de simplification avaient été prises, notamment la réduction du nombre de paliers d'imposition et l'élimination des dispositions d'étalement du revenu. Or, le comité ne croit pas que la réduction du nombre de paliers d'imposition simplifie d'aucune façon le régime. Comme il a déjà été souligné dans le présent rapport, le coût, en matière d'équité, que suppose l'élimination des dispositions d'étalement du revenu fait plus qu'éclipser tout avantage qui pourrait découler de la simplification de la loi.

6.113 En fait, le comité a été frappé par le nombre de représentations laissant croire que le nouveau régime serait plus complexe que l'ancien. La liste des propositions suivantes n'est sans doute pas complète, mais il demeure que toutes les propositions qui suivent rendraient la compréhension et l'observation de la loi encore plus difficiles :

- la combinaison de la comptabilité de caisse et de la comptabilité d'exercice pour les agriculteurs;
- l'impôt sur les actions privilégiées;
- la nécessité de constituer de nouvelles réserves pour les déductions pour amortissement dans le cas des éléments d'actif acquis conformément au nouveau régime;
- l'élimination des règles spéciales applicables aux employés qui utilisent une voiture à des fins personnelles moins de 12 000 kilomètres par année;
- l'accélération des remises d'impôt, tout particulièrement dans le cas des entreprises établies hors des centres urbains;
- la distinction des frais de repas d'affaires et des frais de représentation de manière à respecter la règle des 80 p. 100;
- le crédit d'impôt à deux niveaux pour les dons de charité;
- le fait d'exiger des travailleurs indépendants qu'ils réclament une déduction et un crédit pour leurs cotisations au Régime de pensions du

Canada;

évitement et nous sommes conscients que de nombreux autres pays ont aussi adopté

des dispositions générales.

6.108 27. Le comité recommande que la disposition générale anti-

évitement proposée dans le Livre blanc ne soit pas adoptée. Il recommande en outre que si une nouvelle mesure est élaborée, elle n'ait pas d'effet rétroactif et que tout futur projet de loi à ce sujet soit rendu public pour permettre le débat et qu'une telle loi n'entre pas en vigueur avant d'avoir été revêtue de la sanction royale. En faisant ces recommandations, le comité désire garantir que tout projet de loi puisse être examiné par le plus grand nombre de personnes possible avant d'être adopté et qu'un débat puisse avoir lieu dans une atmosphère qui ne soit pas teintée de la crainte de la rétroactivité.

6.109 Un autre élément des propositions d'ordre administratif a préoccupé le

comité. Il s'agit de la proposition visant à imposer une pénalité équivalente à la moitié des frais d'intérêt normaux en cas de retard ou d'insuffisance des acomptes provisionnels trimestriels d'un contribuable. Il convient de noter que, jusqu'en 1981, la *Loi de l'impôt sur le revenu* comportait un double taux d'intérêt, imposant aux contribuables un intérêt plus élevé sur les sommes dues au gouvernement que celui-ci aurait eu à payer à un contribuable pour les sommes qu'il lui devait. Ce mécanisme a été aboli, étant jugé inéquitable. La nouvelle proposition ravive en partie l'ancien mécanisme. Le problème est d'autant plus sérieux si l'on tient compte du fait qu'une nouvelle cotisation de l'impôt à payer, quelques fois plusieurs années après, peut avoir une incidence sur les acomptes provisionnels relativement à l'impôt exigé. En outre, la pénalité s'accroît du fait que l'intérêt dû au gouvernement est composé quotidiennement. Compte tenu de tous ces facteurs, le comité estime que le gouvernement ne devrait pas aller de l'avant avec cette proposition.

6.110 28. Le comité recommande que la proposition d'imposer une pénalité fiscale égale à la moitié de l'intérêt dû sur les acomptes provisionnels tardifs ne soit pas mise en oeuvre, et que l'on continue plutôt d'appliquer les règles actuelles.

Simplification

6.111 Le comité note que l'un des objectifs avoués de la réforme fiscale était de simplifier le régime fiscal canadien. L'établissement d'un ensemble de règles

Administration

6.104 26. Le comité recommande que le gouvernement adopte une loi visant à imposer la taxe sur les services de télécommunications et que cette loi précise que cette taxe de 10 p. 100 sera éliminée lorsque la taxe de vente multi-stades sera perçue sur un large éventail de produits et de services, et notamment les services de télécommunications.

6.105 Le Livre blanc contient un éventail de propositions d'ordre administratif, visant principalement à améliorer l'observation de la loi, la déclaration des renseignements et la gestion financière. En règle générale, le comité appuie ces propositions.

6.106 Cependant, la vaste majorité des mémoires et témoignages portaient sur la nouvelle disposition générale anti-évitement proposée par le gouvernement. À juste titre, pas une seule voix ne s'est élevée à l'appui de cette proposition. Le comité se contentera de signaler qu'il existe un large consensus, à savoir que cette disposition nuira considérablement à la planification commerciale et fiscale, non pas parce qu'une telle planification est abusive mais plutôt parce que personne ne connaît l'ampleur de la disposition et qu'il s'écoulera littéralement des années avant que les tribunaux canadiens ne puissent commencer à en clarifier la signification. Le témoignage du ministère des Finances tentait de faire croire qu'il s'agit d'un pouvoir qui serait utilisé modérément et sagement. Ses représentants ont également voulu soutenir que la signification de la disposition n'était pas aussi obscure que ses critiques l'affirmaient. Cependant, devant les opinions diamétralement opposées d'organisations représentant les milieux juridiques, comptables et commerciaux, nous ne pouvons être optimistes au sujet de l'adoption de la proposition telle qu'elle a été élaborée.

6.107 Dans son témoignage, le *Tax Executives Institute, Inc.* a signalé qu'il a été en rapport étroit et continu avec le ministère des Finances et qu'il estimait qu'une meilleure version de la disposition générale anti-évitement pourrait être élaborée. D'autres propositions révisées ont été rendues publiques. Le comité n'a pas l'intention de présenter sa propre version. En fait, on ne nous a présenté aucune preuve permettant de croire que l'actuelle loi, ainsi que la récente jurisprudence sont insuffisantes pour protéger le fisc des contribuables voraces. Par ailleurs, nous sommes conscients des problèmes inhérents aux mesures particulières anti-

encourageront d'autant plus les sociétés à séparer leurs activités de commercialisation et de distribution.

6.98 25. Le comité recommande que la proposition visant l'application de la taxe fédérale de vente aux sociétés de commercialisation liées ne soit pas mise de l'avant.

● *Changements du niveau d'imposition de la taxe fédérale de vente*

6.99 Dans son Livre blanc, le gouvernement propose de déplacer l'application de l'actuelle taxe fédérale de vente au niveau du gros pour les produits chimiques ménagers, la literie pour animaux domestiques, les jeux, jouets et articles et équipement de sport, les disques, bandes audio et vidéo, disques compacts et accessoires connexes.

6.100 Le comité est conscient que la levée de cette taxe au niveau du gros peut poser quelques problèmes. Toutefois, étant donné les besoins financiers du gouvernement, le comité appuie la levée d'une taxe de vente fédérale au niveau du gros dans le cas des produits précisés dans le Livre blanc.

● *Taxe sur les services de télécommunications*

6.101 On propose dans le Livre blanc d'appliquer une taxe de vente de 10 p. 100 aux services de télécommunications et d'exempter de la taxe les frais de base facturés pour le service téléphonique résidentiel local. Bien que la proposition initiale devait s'appliquer au service de composition par clavier, le gouvernement a annoncé depuis que la taxe ne s'appliquerait pas aux frais de raccordement en milieu rural ou aux frais pour le service de composition par clavier ou à des options individuelles telles que la composition rapide ou le renvoi automatique des appels.

6.102 Il est également proposé de porter de huit à dix pour cent le taux de taxe applicable aux services de cablodiffusion et de télévision payante.

6.103 Le comité fait observer qu'un inconvénient de taille à l'imposition d'une taxe sur les services de télécommunications est qu'elle fera partie des coûts des intrants des entreprises. Quand d'autres taxes, tant fédérales que provinciales, s'appliqueront à cette assiette, il en résultera une application en cascade de la taxe. Cette mesure ne ferait que s'ajouter aux imperfections de l'actuelle taxe de vente et nuirait aux produits fabriqués au pays par rapport aux importations et serait également néfaste pour les exportations canadiennes.

6.94 Le gouvernement propose dans le Livre blanc de corriger ce problème en exigeant que, « lorsqu'un fabricant vend des biens principalement par l'intermédiaire d'une personne liée, cette dernière soit réputée être le fabricant de tous les biens vendus par elle et soit assujettie à la taxe sur son prix de vente. » Les nouvelles règles s'appliqueraient aux :

- produits vendus par des fabricants intérieurs au Canada à un ou à plusieurs distributeurs liés;

- produits importés dans les cas où les principaux distributeurs sont liés au fabricant étranger de ce produit; et

- produits importés dans les cas où les principaux distributeurs sont liés à l'exportateur étranger et que le produit porte le nom ou la marque de commerce de cet exportateur, ou est produit en vertu d'un brevet, droit d'auteur ou dessin industriel appartenant à cette personne ou utilisé par elle.

6.95 Dans leur mémoire au comité, le Comité sur les impôts indirects de l'Association du barreau canadien et le Comité sur les impôts indirects de canadien des comptables agréés ont souligné que ces changements apportés aux règles désavantageraient les fabricants canadiens intégrés par rapport à leurs concurrents. Les sociétés de commercialisation liées aux fabricants seraient réputées être des fabricants et la taxe serait calculée sur le prix de vente, y compris les frais de distribution et de commercialisation, tandis que dans le cas des sociétés de commercialisation indépendantes, la taxe serait calculée uniquement sur le prix de vente des fabricants.

6.96 De même, en vertu des règles proposées, les distributeurs importateurs, qui sont liés à des exportateurs ou à des fabricants étrangers, seraient réputés être des fabricants et seraient assujettis à la taxe calculée sur ces coûts, y compris des coûts de commercialisation et de distribution, tandis que les importateurs indépendants seraient assujettis uniquement à la taxe sur la valeur à l'acquisition. De plus, les sociétés non intégrées seraient avantagées par rapport à celles qui sont liées.

6.97 Le comité considère que bien que l'établissement de sociétés de commercialisation liées ait probablement pour effet d'effriter l'assiette de la taxe de vente, les règles qu'il est proposé d'appliquer aux sociétés de commercialisation feront apparaître de nouvelles inégalités dans le régime de la taxe de vente et

5. Le crédit remboursable au titre de la taxe fédérale de vente sera haussé de 20 \$ par adulte et de 10 \$ par enfant.

6. La perception des taxes fédérales de vente et d'accise sera accélérée à compter du 1er avril 1988.

6.89 Trois grandes préoccupations semblent avoir incité le gouvernement à adopter ces mesures: le maintien de l'assiette de la taxe de vente; l'accroissement des recettes découlant de la taxe de vente et l'équité. Le comité aurait préféré que le gouvernement procède à la réforme fiscale en une seule étape, évitant ainsi d'avoir à adopter des mesures transitaires concernant la taxe de vente; il comprend néanmoins la nécessité d'adopter des mesures transitaires. Cependant, il est clair pour le comité que certaines des mesures proposées pour raffiner le régime actuel de la taxe de vente sont inadéquates et n'auront pour effet que de susciter de nouvelles inégalités.

6.90 24. Le comité recommande que le gouvernement dépose, dès que possible, le projet de loi visant la mise en oeuvre d'une taxe de vente multi-stades à assiette élargie pour remplacer l'actuelle taxe fédérale de vente.

● *Application de la taxe aux ventes d'une société de commercialisation liée au fabricant*

6.91 Les modifications proposées par le gouvernement aux règles régissant la taxation des transactions entre les fabricants ou les exportateurs étrangers et les distributeurs liés constituent un exemple manifeste de la façon dont le rapiégage du régime de la taxe de vente ne fait que créer de nouvelles injustices.

6.92 Dans le régime actuel, les fabricants peuvent réduire le prix de base qui sert au calcul de la taxe fédérale de vente en vendant leurs produits à des sociétés de commercialisation distinctes mais liées. Les coûts différentiels de la distribution et de la commercialisation ne font donc pas partie du prix de base sur lequel la taxe de vente est calculée.

6.93 Les dispositions actuelles autorisent le ministre du Revenu national à prescrire un juste prix pour le calcul de la taxe de vente dans le cas des transactions entre sociétés liées. Cependant, une décision récente des tribunaux (*Vanguard Coatings and Chemicals Ltd. v. MRN*, [1986] 2 CTC 431), a annulé le pouvoir du Ministre à cet égard, encourageant d'autant plus l'établissement de sociétés de commercialisation distinctes.

conséquence de ramener les taux réels d'imposition des institutions financières à des taux non sensiblement différents de ceux des autres secteurs. Si cela n'était pas le cas, il faudra envisager l'élaboration d'autres mesures visant cette fin, dont l'instauration d'un impôt minimum pour les sociétés.

Changements des taxes de vente et d'accise

6.87 Les nombreuses lacunes de l'actuelle taxe fédérale de vente, communément appelée taxe sur les ventes des fabricants, ont été bien étayées et sont reconnues par le gouvernement dans son Livre blanc. Ses vices sont les suivants: l'application de la taxe à une assiette trop étroite; la distorsion des décisions de production et de distribution; les taux de taxation réels qui varient énormément, ayant différentes répercussions sur les prix des produits; la taxation des intrants des entreprises qui désavantage les exportations; le traitement préférentiel des importations dont les coûts de distribution et de commercialisation ne sont pas taxés; l'aspect régressif de la taxe; la complexité de la taxe qui impose des frais d'administration et d'observation élevés; l'instabilité de l'assiette fiscale en raison des contestations de plus en plus nombreuses de la part des assujettis auprès des tribunaux.

6.88 Pour corriger ces lacunes, le gouvernement propose de mettre en place une forme de taxe de vente multi-stades dont l'assiette serait élargie, dans le cadre de la deuxième étape de la réforme fiscale. Entre-temps, le gouvernement propose d'adopter les changements suivants à la taxe fédérale de vente et à la taxe d'accise:

1. La taxe fédérale de vente s'appliquera aux ventes d'une société de commercialisation liée au fabricant ou à un exportateur étranger.

2. La taxe fédérale de vente sera déplacée du niveau du fabricant à celui du grossiste pour une gamme de produits.

3. La taxe de vente sera étendue aux services de télécommunications, comme les services de téléphone et de télex, au taux de 10 p. 100. Les frais de service facturés pour les lignes téléphoniques résidentielles locales seront exonérés. La taxe de vente sur les services de cablodiffusion et de télévision payante passera de huit à dix pour cent.

4. La peinture et le papier peint seront éliminés de la liste des matériaux de construction taxables au taux le plus faible, de huit pour cent.

participantes ou des réductions de 20 à 40 p. 100 des dividendes applicables aux
polices participantes.

6.82 La position inhérente au Livre blanc est que les polices d'assurance-vie
constituent en fait un mode d'épargne et que le fait que l'impôt ne s'applique pas au
revenu tiré de ces polices favorise indûment l'assurance.

6.83 Même si le comité considère les polices d'assurance-vie comme un mode de
protection et d'épargne, il est néanmoins fortement en accord avec la position du
Livre blanc, à savoir que la non-imposition des montants accumulés dans les polices
d'assurance favorise indûment l'assurance. Cependant, le comité ne croit pas que ce
genre d'avantage soit indésirable. En fait, toute politique qui encourage les
personnes à se protéger eux et leurs familles plutôt que de se fier sur l'assistance
publique pour assurer leur sécurité comporte des avantages sociaux importants.

6.84 Vu les inefficacités normalement associées aux mécanismes de
redistribution du gouvernement, la subvention des polices d'assurance-vie peut être,
en fait, un moyen moins coûteux de fournir de l'assistance sociale. Le comité est
également d'accord avec l'argument de l'industrie de l'assurance-vie voulant que
l'impôt de 15 p. 100 sur les revenus de placements soit en fait un impôt déguisé aux
détenteurs d'assurance-vie plutôt qu'aux compagnies d'assurance-vie. Il constitue
donc un impôt inéquitable puisque le même taux s'applique aux détenteurs de
polices à faible revenu qu'aux détenteurs de polices à revenu élevé.

6.85 23. Le comité recommande que le gouvernement n'adopte pas
l'impôt de 15 p. 100 sur les revenus de placements des compagnies
d'assurance.

6.86 En bref, des dispositions spéciales de la Loi de l'impôt sur le revenu ont
permis aux institutions financières de payer l'impôt à des taux sensiblement
inférieurs à ceux des autres secteurs. Le comité estime que cela n'est ni équitable ni
efficace. Comme il l'a déjà indiqué, un des principaux abris fiscaux, les titres
exonérés d'impôt, est graduellement éliminé. Les propositions du Livre blanc visant
à restreindre l'évitement fiscal et le report de l'impôt, mesures que le comité appuie
pour la plupart, auront pour effet d'accroître davantage les impôts payés par les
institutions financières. La proposition du comité relative au traitement fiscal des
créances douteuses, qui éliminerait à toutes fins pratiques les déductions pour pertes
anticipées, aurait également pour effet d'accroître l'impôt exigible des institutions
financières. Le comité estime que toutes ces mesures, prises ensemble, auront pour

raisonnablement directe: elle maintient l'actuel système de déductions pour les mauvaises créances; c) elle ne fausse pas, aux fins de l'impôt, la mesure du revenu économique.

6.78 21. Afin de réduire au minimum les effets de la proposition sur les petites institutions régionales, le comité voudrait qu'on retienne la possibilité pour ces dernières d'accumuler de petites réserves déductibles d'impôt d'après une formule standard. Plus précisément, le comité recommande que les institutions financières puissent accumuler des réserves déductibles d'impôt jusqu'à concurrence de un pour cent de la première tranche de 100 millions de dollars d'actifs admissibles. Puisque la constitution des réserves est une reconnaissance du risque de pertes associé à la gestion d'un portefeuille, la définition des actifs admissibles devrait exclure les titres présentant peu ou pas de risque.

6.79 22. Pour faciliter la transition à la nouvelle méthode de constitution des réserves, le comité recommande que les réserves existantes qui ne seraient pas permises en vertu du nouveau système soient intégrées au revenu en montants égaux sur une période de sept ans.

● *Compagnies d'assurance-vie*

6.80 On présente, dans le Livre blanc, un certain nombre de recommandations visant: a) à limiter les déductions de réserves excessives permises à l'industrie de l'assurance-vie; et b) à garantir qu'une part appropriée des revenus des compagnies d'assurance-vie exerçant des activités à l'échelle internationale soit attribuée à leurs activités au Canada et, par conséquent, soit assujettie à l'impôt au Canada. Dans l'ensemble, l'industrie reconnaît la validité des motifs qui ont suscité ces propositions et les juge en soi acceptables.

6.81 La mesure proposée qui a suscité la plus forte opposition de la part de l'industrie est celle qui consiste à lever un impôt de 15 p. 100 sur les revenus de placements accumulés afin de financer les obligations d'assurance des polices d'assurance-vie entière. En vertu des dispositions fiscales existantes, l'impôt ne s'applique pas à ces revenus à moins qu'ils ne soient le fruit d'un prêt sur police d'assurance ou du rachat du contrat d'assurance-vie. Les porte-parole de l'industrie de l'assurance-vie affirment que cet impôt sera absorbé par les propriétaires de police et leurs familles bien qu'il soit perçu des assureurs. L'industrie estime que l'impôt entraînera une hausse de 10 à 20 p. 100 des primes des polices vie entière non

pourraient même menacer la survie des institutions les plus petites et les plus faibles.

6.73 Les buts déclarés des propositions du Livre blanc qui ont trait aux provisions pour pertes sur prêts sont: a) de prévenir les reports d'impôt; et b) d'uniformiser le traitement fiscal des institutions financières concurrentes. Le comité fait siens ces buts, mais estime que les propositions ne permettent pas de les atteindre.

6.74 Bien que toutes les institutions financières aient à se soumettre à la même méthode de calcul des réserves en vertu des nouvelles règles proposées, le taux prescrit de récupération établi d'après les taux moyens du passé non seulement semble présenter un vice de conception, puisqu'il ne tient pas compte de l'évolution des conditions du marché, mais aussi aura inévitablement des effets inéquitables au sein des institutions financières, la nature des prêts douteux n'étant pas la même pour toutes.

6.75 On perçoit dans le Livre blanc le taux prescrit de récupération comme un moyen d'élimination des reports d'impôt. Les nouvelles règles proposées relatives aux provisions ne suppriment toutefois pas toutes les possibilités de reports d'impôt, même lorsqu'elles seront appliquées précisément comme elles le devraient. Les institutions financières continueront en effet d'avoir droit à des déductions pour pertes sur prêts prévues plutôt que réelles. Les déductions pour pertes futures, même si celles-ci sont prévues correctement, ont pour effet de réduire le revenu déclaré avant que la perte de revenu ne se produise réellement. Elles permettent donc de fait de reporter l'impôt et ne devraient pas être permises dans le cadre d'un régime fiscal qui ne tient compte que des revenus et des pertes à mesure qu'ils s'accumulent.

6.76 20. Le comité recommande que les déductions pour pertes sur prêts ne soient permises uniquement s'il est déterminé que les prêts sont partiellement ou totalement irrécouvrables. En d'autres mots, sauf dans la mesure où il est prévu au paragraphe 6.78 ci-dessous, le comité recommande que les institutions financières ne puissent plus réclamer de déductions pour les pertes futures prévues. Seules les pertes réelles sur prêts devraient être déductibles.

6.77 Cette façon de faire présente trois avantages: a) pour ce qui est du traitement fiscal des mauvaises créances, elle place les institutions financières dans une position semblable à celle des sociétés non financières; b) elle est

pas possible, d'un ensemble de prêts. Un taux de recouvrement prescrit en fonction des taux moyens observés par le passé sera établi pour empêcher qu'on estime exagérément les réserves constituées.

6.70 Des porte-parole du secteur ont déclaré s'inquiéter des divers aspects des nouvelles règles proposées relatives à la constitution des provisions. L'Association des banquiers canadiens (ABC) a allégué que la proposition visant à réduire la réserve admissible pour pertes sur prêts d'un taux prescrit de recouvrement des pertes créerait un traitement inéquitable entre les différentes institutions financières; en effet, une institution qui prévoirait précisément ses pertes sur prêts (ce qui suppose un recouvrement nul) « serait pénalisée car sa déduction permise de réserves pour pertes sur prêts, après réduction du taux prescrit de recouvrement, serait inférieure à ce qu'elle devrait être réellement. » L'ABC a également fait valoir que la notion du taux prescrit de recouvrement comporte un vice conceptuel. Les provisions particulières, a souligné l'ABC, sont établies en fonction des faits connus au moment où la décision est prise. Bien qu'il soit possible que les événements ultérieurs montrent que les provisions établies sont excessives, il est irraisonnable d'établir des provisions par rétropection.

6.71 L'Association des compagnies de fiducie du Canada et la Société canadienne de crédit coopératif se sont opposées à l'élimination de la formule actuelle de calcul des réserves. Elles ont fait valoir que l'établissement de réserves d'après un examen individuel des prêts est un processus plus subjectif et plus complexe. Elles reconnaissent que la formule actuelle peut être trop généreuse, se traduisant par des déductions de réserves supérieures aux pertes réelles sur prêts. Cependant, plutôt que de l'éliminer, elles recommandent le maintien de la formule actuelle à pourcentages, quitte à abaisser les pourcentages à des taux plus appropriés.

6.72 Les institutions financières se sont également alarmées des coûts d'ensemble qu'entraînera la phase de transition. Les réserves pour éventualités constituent une partie du capital des institutions financières. Toute réduction de ces réserves se traduira donc par une réduction équivalente du capital, qui devra être compensée par de nouvelles infusions de capitaux propres. Des représentants de tous les secteurs de l'industrie financière ont soutenu que les mesures de transition énoncées dans le Livre blanc ne tiennent pas suffisamment compte des effets graves qu'auront les nouvelles règles sur le capital et les fonds autogénérés des institutions financières pendant la transition. Enfin, ces effets seront extrêmement inégaux et

subies par les institutions financières, les dispositions actuelles relatives à l'établissement des réserves permettent aux institutions financières de différer le paiement de l'impôt dû accumulé.

6.66 La Loi de l'impôt sur le revenu renferme des dispositions distinctes relatives aux réserves pour les différents types d'institutions financières.

6.67 Ce sont les banques à charte qui ont le plus recours aux dispositions relatives aux réserves. Le montant des réserves déductibles de l'impôt pouvant être constituées par les banques est déterminé par les dispositions réglementaires sur la réserve totale permise (RTP) établies par le Bureau du surintendant des institutions financières. Les dispositions réglementaires RTP permettent aux banques de constituer des provisions pour pertes particulières dans le cas des prêts douteux ainsi que des provisions générales dans le cas des prêts consentis à 34 pays lourdement endettés. Les banques peuvent également constituer une réserve pour éventualités, pour couvrir la possibilité que les pertes sur prêts soient plus élevées qu'elles ne le prévoient déjà au moyen de leurs provisions pour pertes particulières. La réserve pour éventualités est limitée à 1,5 p. 100 de la première tranche de deux milliards de dollars d'actifs admissibles et à un pour cent sur l'excédent. Pour l'essentiel, les actifs admissibles se composent de tous les prêts à la consommation ainsi que de tous les titres autres que ceux que garantissent le gouvernement fédéral, le gouvernement d'une province ou une autre banque à charte.

6.68 Les compagnies de fiducie et de prêts hypothécaires, les caisses de crédit ainsi que les compagnies d'assurance-vie ont également droit à une déduction générale de réserves pour éventualités fondée sur une formule semblable à celle que prévoient les dispositions réglementaires RTP régissant les banques. En bref, ces institutions peuvent accumuler une réserve déductible d'impôt allant jusqu'à 1,5 p. 100 de la première tranche de deux milliards de dollars d'actifs admissibles et de un pour cent sur l'excédent. Les compagnies de fiducie et de prêts hypothécaires ainsi que les caisses de crédit ont le choix de déduire une somme raisonnable au titre de la constitution d'une réserve pour prêts douteux particuliers, plutôt que de recourir à la formule des pourcentages fixes des actifs admissibles.

6.69 Le gouvernement propose dans le Livre blanc que les provisions ne soient plus fondées sur des formules. Plutôt, des déductions seront permises uniquement pour les réserves constituées pour des prêts réellement douteux. La réserve pourra être établie à la lumière d'un examen individuel des prêts ou, lorsque cela ne sera

pour la petite et moyenne entreprise, sont extrêmement semblables aux prêts, pour ce qui est de la nature des risques et des droits passés au prêteur, mais se distinguent du fait que le revenu qu'ils génèrent n'est pas assujéti à l'impôt. En conséquence, ces titres peuvent offrir un rendement bien inférieur à celui des prêts ordinaires pour que le prêteur obtienne le même rendement après impôt. À titre d'illustration, au taux général actuel d'imposition des sociétés de 46 p. 100, le prêteur peut obtenir le même rendement après impôt d'un titre exonéré d'impôt offrant un rendement de 5,4 p. 100 que d'un prêt ordinaire portant un intérêt de 10 p. 100. Si les conditions étaient concurrentielles, le rendement après impôt des deux types de titres devrait être égal. Autrement dit, c'est l'emprunteur qui profite entièrement de l'avantage de l'exonération, puisqu'il peut contracter un emprunt à un taux de 5,4 p. 100 plutôt qu'au taux normal de 10 p. 100.

6.64 À compter du budget du 16 novembre 1978, le gouvernement a introduit des restrictions successives sur le recours aux substituts de prêts qui ont à toutes fins pratiques éliminé les nouvelles émissions de ce type de titres. Par suite, à mesure que vieilliront les portefeuilles actuels, le volume des substituts de prêts en circulation diminuera constamment. D'ici le début des années 90, les portefeuilles auront été réduits à des niveaux négligeables. C'est pourquoi les impôts que paieront les institutions financières augmenteront substantiellement.

● *Régime fiscal des créances douteuses*

6.65 Il demeure néanmoins vrai que même avec l'élimination des substituts de prêts, notre régime fiscal continuera d'offrir aux institutions financières une vaste gamme de moyens d'éviter l'impôt. L'une des possibilités est d'exploiter le traitement des réserves pour créances douteuses. La *Loi de l'impôt sur le revenu* permet, comme principe général, de déduire uniquement les créances qui se révèlent mauvaises durant l'année fiscale. L'alinéa 18(1)e) de la loi nie précisément le droit à toute déduction pour « une somme virée à une réserve, un compte de prévoyance ou un fonds d'amortissement ». La loi prévoit toutefois une exception pour les intermédiaires financiers, leur permettant de réclamer une déduction pour réserve constituée dans l'éventualité où une partie de leur portefeuille de prêts devient irrécouvrable. Enfin, la méthode utilisée pour déterminer les réserves permet normalement le virement à une réserve de sommes qui sont supérieures aux sommes justifiées par les créances douteuses probables d'un portefeuille de prêts. Les déductions permises pour les réserves étant supérieures aux pertes réellement

sociétés et exprime l'espoir que les gouvernements provinciaux emboîteront le pas, de sorte que l'ensemble des taux d'imposition des sociétés canadiennes ne soit pas trop différent de ceux des sociétés américaines.

6.60 Le comité déclare également qu'il approuve la récente mesure annoncée par le ministre des Finances, l'honorable Michael Wilson, qui permettrait aux sociétés et aux corporations privées contrôlées par des intérêts canadiens de fixer la fin de leur exercice au 31 décembre 1987 ou au 30 juin 1988, et ainsi d'éviter certaines conséquences négatives des nouvelles propositions relatives aux gains en capital. Le comité s'était inquiété de cette question et la mesure annoncée apaise entièrement ses inquiétudes.

Institutions financières

6.61 Tous reconnaissent, même le secteur intéressé, que les institutions financières ont payé très peu d'impôt ces récentes années. La modicité des profits, conséquence de la dépression et de la volatilité inhabituelles des marchés du début des années 80, est en partie à l'origine de cette situation. Toutefois, en regard de leurs profits, les institutions financières demeurent très peu imposées. Le Livre blanc souligne que le taux fédéral moyen d'imposition des institutions financières est de 14,5 p. 100 environ, comparativement à un taux moyen atteignant presque 19 p. 100 pour l'ensemble du secteur des sociétés. L'un des objectifs des propositions de la réforme fiscale est d'accroître le taux d'imposition réel des institutions financières, afin de l'amener au voisinage des taux payés par les sociétés des autres secteurs.

6.62 Même si les propositions du Livre blanc ne sont pas mises en oeuvre, les taux réels d'imposition des institutions financières augmenteront au cours des prochaines années. D'une part parce que les reports des pertes accumulées au début des années 80 s'épuiseront. Mais surtout parce que les portefeuilles de titres exonérés d'impôt des institutions financières déclineront considérablement. Au cours des dix dernières années, ces portefeuilles ont permis aux institutions financières d'abaisser sensiblement leurs impôts réels.

6.63 Il y a lieu de souligner que les principaux bénéficiaires de cet abaissement des impôts ont été les émetteurs de titres exonérés d'impôt (c'est-à-dire les emprunteurs) et non les prêteurs. Les titres exonérés d'impôt, qui se composent d'obligations à intérêt conditionnel, d'actions privilégiées à terme et d'obligations

s'applique pour les années 1988 et 1989 et qu'une autre limite, calculée en fonction de l'augmentation du coût de la vie, soit appliquée à compter de 1990, un ajustement semblable étant apporté au plus tard tous les deux ans par la suite. En l'absence de dispositions prenant en compte la taxe de vente provinciale et les frais de transport, le type d'auto déductible ne serait pas le même à St. John's, à Toronto ou à Calgary par exemple. Par ailleurs, même si des fonctionnaires du ministère des Finances ont indiqué leur intention d'indexer le coût des automobiles d'une quelconque manière, le comité préférerait qu'une règle précise soit établie pour s'assurer que la limite cesse de s'appliquer si des mesures ne sont pas prises pour mettre à jour l'assiette.

6.56 Une autre proposition à laquelle a passablement réagi le milieu des affaires est celle qui vise à plafonner la déductibilité des repas d'affaires et des frais de représentation à 80 p. 100 de leur coût réel. Certains ont souligné les problèmes administratifs que la mesure pourrait créer. D'autres ont fait valoir qu'il est fondamentalement injuste que les employeurs ne poursuivant pas un but lucratif (comme le gouvernement fédéral) ne soient pas touchés par la mesure, alors que celle-ci se traduit par des impôts supplémentaires pour les employeurs impossibles. On a aussi fait remarquer que le fait de prendre un repas avec des clients possibles ne constitue pas, pour la plupart des gens d'affaires, une activité particulièrement plaisante mais plutôt une obligation d'entreprise. Enfin, si on admet la présence d'un élément de consommation personnelle, on comprend mal pourquoi une entreprise devrait payer un impôt sur ce qui représente la consommation personnelle d'un client possible.

6.57 En règle générale, le comité accepte la validité de la proposition. Il estime toutefois que l'élément de consommation personnelle disparaît complètement lorsqu'une personne se déplace pour affaires loin de son lieu de résidence, puisque celle-ci n'a plus la faculté de manger à la maison.

6.58 19. Le comité recommande de maintenir la déductibilité entière des repas consommés par une personne d'affaires qui se déplace pour affaires loin de son lieu de résidence ou qui participe à un congrès ou un colloque (à son lieu de résidence ou non).

6.59 La plupart des questions ayant trait aux sociétés ont été résumées dans le débat général consacré aux entreprises. Le comité désire toutefois louer le gouvernement fédéral pour son intention de réduire les taux d'imposition des

commission, des artistes, des agriculteurs et des petits entrepreneurs qui exploitent une deuxième entreprise à partir de leur domicile. Bien qu'il ne soit pas convaincu de la nécessité de nouvelles règles dans ce domaine, le comité est disposé à attendre pour voir dans quelle mesure ces règles interdiront la déductibilité de dépenses légitimes. S'il apparaît que les nouvelles mesures ou encore leur administration pénalisent des entreprises légitimes, le comité est d'avis que la question devrait alors être réexaminée.

6.51 Ce qui débouche sur la question des frais d'automobile. Plus que toute autre proposition, ce sont les nouvelles règles proposées sur la déduction des frais d'automobile qui ont été critiquées dans le plus de mémoires. Ce qui a frappé le comité, lorsqu'il a entendu le témoignage des fonctionnaires du ministère des Finances, c'est que ces derniers n'ont pas prétendu que les nouvelles propositions relatives aux déductions fondées sur l'utilisation étaient justes.

6.52 Le comité ne voit pas en quoi l'actuelle méthode de calcul au prorata de l'utilisation des dépenses déductibles (dont la déduction pour amortissement) est injuste. La proposition du Livre blanc d'appliquer les mêmes règles, qu'une personne utilise à des fins d'entreprise son véhicule 21 p. 100 ou 89 p. 100 du temps est le type de proposition qui discrédite le régime fiscal chez les Canadiens ordinaires. Le comité s'oppose à cette proposition.

6.53 Le comité reconnaît toutefois qu'il faut limiter les déductions découlant de l'utilisation d'automobiles de luxe, bien qu'il puisse exister de grandes différences d'opinions quant à ce qui constitue une automobile «de luxe». Le comité est disposé à accepter la limite de 20 000 \$ proposée dans le Livre blanc aux fins de la déduction pour amortissement, sous réserve des recommandations qui suivent.

6.54 17. Le comité recommande que les règles proposées dans le Livre blanc visant à limiter les déductions pour amortissement au cinquième de la déduction maximale quand le véhicule est utilisé à des fins d'entreprise entre 20 p. 100 et 90 p. 100 du temps soient rejetées, et que la déduction admissible soit plutôt basée sur le prorata de l'utilisation du véhicule à des fins d'entreprise.

6.55 18. Le comité recommande l'acceptation de la limite de 20 000 \$ donnant droit à une déduction pour amortissement d'automobile, mais qu'à ce montant soient ajoutés la taxe de vente provinciale et les frais de transport. Le comité recommande également que la limite de 20 000 \$

désire établir une distinction entre l'agriculteur réel et ceux qui se servent de l'agriculture comme abri fiscal.

6.47 Cela étant dit, le véritable agriculteur ne devrait pas être la victime de propositions conçues pour limiter les avantages dont pourraient vouloir profiter d'autres personnes. Il est légitime pour le gouvernement de tenter d'établir des règles permettant de distinguer les agriculteurs à temps plein des autres et d'empêcher ces derniers de jouir d'avantages fiscaux excessifs, mais de l'avis du comité les critères de détermination du statut de l'agriculteur et les nouvelles mesures exposées dans le Livre blanc sont inappropriées.

6.48 15. Le comité recommande que les mesures fiscales s'appliquant aux agriculteurs demeurent inchangées, et plus particulièrement que les agriculteurs puissent continuer d'utiliser la comptabilité de caisse ainsi que l'établissement de la moyenne. Il faut également souligner qu'on a trouvé par le passé un modus vivendi administratif pour ce qui est des agriculteurs ayant établi un bureau dans leur domicile. Le comité souhaiterait que Revenu Canada garantisse qu'en dépit des nouvelles mesures s'appliquant aux frais de bureau à domicile, les agriculteurs puissent continuer de réclamer les déductions auxquelles ils avaient droit par le passé.

6.49 16. Le comité recommande en outre l'adoption de mesures différentes qui garantiront que les personnes possédant des exploitations agricoles ou détenant des investissements agricoles passifs mais ne se qualifiant pas comme agriculteurs à temps plein soient assujetties à un régime fiscal plus restrictif que les agriculteurs à temps plein, ainsi que l'élaboration de critères plus satisfaisants de détermination du statut. Dans une situation tout aussi litigieuse, Revenu Canada a été en mesure de déterminer (Bulletin d'interprétation 504) si un particulier pouvait ou non être considéré comme artiste aux fins de l'impôt.

6.50 Ayant fait allusion à la question de la déduction des frais de bureau à domicile, le comité désire souligner qu'on a critiqué dans de nombreux mémoires les propositions visant à limiter la déductibilité des dépenses relatives à de tels bureaux. Pour leur part, les fonctionnaires du ministère des Finances ont surtout parlé des professionnels qui déduisent des frais de bureau à domicile. Mais les faits dont le comité a pris connaissance indiquent que la plupart des gens qui seraient touchés seraient des agents immobiliers, des agents d'assurance, des vendeurs à la

6.40 L'Institut canadien des compagnies immobilières publiques ainsi que l'Association canadienne des constructeurs d'habitation ont fait observer que l'élimination de la déductibilité courante des frais de financement des terrains vacants serait vraisemblablement plus néfaste aux petits constructeurs qui, dans certains cas et certaines années, auraient à payer de l'impôt même s'ils ne font pas de profit.

6.41 Pour ce qui est de la capitalisation des frais accessoires, l'Association canadienne des constructeurs d'habitation a allégué que ceux-ci doivent demeurer déductibles pendant l'année où ils sont engagés. L'Institut canadien des compagnies immobilières publiques a toutefois appuyé l'idée de la capitalisation des frais accessoires.

6.42 De l'avis du comité, les frais accessoires de la période de construction devraient être capitalisés puisqu'ils représentent des dépenses qui donneront lieu à des profits futurs bien définis et qu'ils répondent donc à la définition d'un actif. L'inclusion de l'ensemble des frais accessoires capitalisés dans le coût du bâtiment permettrait aux promoteurs d'amortir ces frais avec ceux de l'acquisition de l'actif.

6.43 Pour le promoteur, le terrain vacant est l'analogue du stock pour le fabricant ou le vendeur au détail; les frais de financement devraient donc demeurer déductibles dans l'année où ils sont engagés.

6.44 13. Le comité recommande que le gouvernement renonce à sa proposition d'exiger des promoteurs qu'ils capitalisent les frais de financement des terrains vacants.

6.45 14. Le comité recommande que les frais accessoires de la période de construction soient capitalisés, mais qu'ils le soient totalement dans les coûts du bâtiment.

6.46 Un examen attentif de l'ensemble des propositions relatives à la fiscalité des agriculteurs, dont les critères de détermination du statut d'agriculteur, l'élimination de l'établissement de la moyenne et tout particulièrement l'imposition d'une double comptabilité, donne l'impression que ces propositions ont davantage pour objet de garantir que les non-agriculteurs ne profitent pas des avantages fiscaux traditionnellement accordés aux agriculteurs que de répondre aux besoins des agriculteurs. Le comité est entièrement conscient des problèmes législatifs et juridiques causés par la présence d'agriculteurs à temps partiel et surtout, par celle d'agriculteurs amateurs. À cet égard, il appuie l'intention du gouvernement qui

6.34 Ces observations générales étant faites, le comité croit que certaines règles proposées dans le Livre blanc doivent être modifiées immédiatement.

6.35 Les dispositions fiscales actuelles permettent aux sociétés exécutant de la recherche et développement (R-D) de réclamer un crédit d'impôt. Ce crédit se situe entre 20 et 35 p. 100 des dépenses de R-D, selon l'emplacement et la taille de la société. Dans le cadre des mesures visant à garantir que les sociétés rentables paient de l'impôt, le gouvernement propose dans le Livre blanc que la réduction d'impôt par le recours aux crédits à la R-D soit limitée à la moitié de l'impôt fédéral exigible dans l'année fiscale.

6.36 Les recettes que procureront cette proposition sont relativement peu importantes. Les témoins qu'a entendus le comité ont fait valoir que les gains pourraient même être nuls, car la proposition aura pour effet de décourager la R-D ou encore de détourner les dépenses de R-D vers les pays étrangers. Il est pour le moins certain que la proposition favorise davantage les sociétés exécutant moins de R-D que celles qui en font beaucoup, étant donné que les premières seront mieux en mesure de déduire la totalité des crédits mérités jusqu'à concurrence de 50 p. 100 des crédits mérités. De l'avis du comité, une telle situation est contraire à l'intérêt à long terme de l'économie et va à l'encontre de la politique gouvernementale déclarée.

6.37 12. Le comité recommande que la déduction du crédit d'impôt à la R-D ne soit pas limitée à 50 p. 100 de l'impôt exigible.

6.38 Le Livre blanc propose que les promoteurs fonciers soient tenus de capitaliser les frais de financement relatifs aux terrains vacants détenus en vue d'être utilisés dans le cadre d'une entreprise, et qu'ils capitalisent également les «frais accessoires» de la période de construction.

6.39 D'après les faits dont le comité a pris connaissance, il semble inapproprié de capitaliser les frais d'intérêt et les autres frais de financement relatifs aux terrains vacants puisque ces terrains représentent le stock des promoteurs et des constructeurs. La capitalisation des frais de financement relatifs aux terrains vacants empêcherait le recouvrement jusqu'au moment de la vente des terrains, car ces terrains ne peuvent pas être amortis aux fins de l'impôt. De fait, les terrains peuvent être détenus pendant de longues périodes avant d'être vendus ou d'être mis en valeur, et les frais de financement devraient demeurer déductibles de l'impôt, tous comme les frais de financement des stocks des fabricants et des vendeurs au détail.

le financement par émission d'actions accréditives sont notamment la réduction du montant de l'exonération des gains en capital par le montant cumulatif des « pertes nettes sur placements » après 1987, l'augmentation de la portion des gains en capital qui sera imposable, le plafonnement à 100 000 \$ de l'exonération des gains en capital, et l'élimination de la déduction pour épuisement gagné dans le secteur minier. Ensemble, ces propositions rendent impossible l'émission à prime d'actions accréditives, éliminant ainsi l'avantage de ces actions. Ce sont surtout les petites et moyennes entreprises des secteurs minier et pétrolier qui seraient le plus touchées.

6.31 Les faits qui ont été portés à la connaissance du comité indiquent qu'il serait possible de préserver la viabilité du financement par actions accréditives en limitant l'érosion du prix de base rajusté de ces actions. En vertu des dispositions actuelles, le prix de base est réduit du montant de la déduction fiscale réclamée par l'investisseur (l'acheteur des actions). Cela suppose qu'à l'aliénation des actions, tout le produit de l'aliénation est un gain en capital. Eu égard aux autres propositions de la réforme dont il a déjà été question, l'impôt ainsi à payer ferait normalement de l'action accréditive un investissement non rentable.

6.32 11. Le comité recommande que le prix de base des actions accréditives soit réduit uniquement de la juste valeur marchande des actions au moment de leur acquisition. Cela signifie que le prix de base des actions aux fins du calcul du gain en capital serait égal à la prime payée pour ces actions, et qu'il ne serait plus nul comme c'est le cas actuellement.

Fiscalité des sociétés non financières

6.33 Il est assez manifeste que l'un des principes fondamentaux de l'ensemble de la réforme fiscale est de déplacer une portion du fardeau fiscal des particuliers aux entreprises. Bien qu'en dernière analyse tous les impôts soient payés directement ou indirectement par les particuliers, le comité ne remet pas en question le principe qu'il est tout à fait indiqué que les entreprises portent une plus grande part du fardeau fiscal national, et que la part portée par les entreprises doit être également distribuée entre les divers secteurs d'activité. Par contre, la prospérité de l'économie exige que les entreprises ne soient pas assujetties à des impôts exorbitants, au point qu'elles ne peuvent plus concurrencer les entreprises d'autres pays, ou encore au point où elles pourraient décider qu'il est rentable de transférer la totalité ou une partie de leurs activités dans un pays étranger.

Téléfilm Canada; il n'en demeure pas moins que tout indique que les investissements privés dans les productions cinématographiques et télévisuelles se tariront si les propositions du Livre blanc sont mises en oeuvre.

6.27 9. Le comité recommande de maintenir le statu quo pour ce qui est des investissements privés dans les productions cinématographiques et télévisuelles canadiennes. Il estime important pour la culture canadienne et pour l'industrie que cette dernière ne soit pas privée des investissements privés, surtout qu'avant l'annonce des propositions du Livre blanc d'importantes sommes étaient investies par le secteur privé dans des productions canadiennes. Le comité pense que le maintien de l'impôt minimum de remplacement et que les dispositions proposées relatives aux pertes nettes cumulatives sur placements offrent au gouvernement une protection suffisante contre l'abus éventuel de la générosité des règles actuelles, si ces dernières étaient maintenues.

6.28 Le comité souligne également l'inhabituelle rétroactivité des propositions relatives aux immeubles résidentiels à logements multiples (IRLM) contenues dans le Livre blanc. Pour l'essentiel, les dispositions fiscales préférentielles relatives à de tels investissements prendront fin après l'année d'imposition 1990, même dans le cas des acheteurs ayant acquis des biens avant l'annonce des propositions du Livre blanc. Le comité constate également que l'acheteur subseqüent qui acquerra un IRLM avant 1991 ne recevra aucun avantage fiscal, ce qui rend difficile à l'actuel propriétaire de vendre le bien qu'il détient.

6.29 10. Le comité recommande que les mesures actuelles relatives aux IRLM soient maintenues pour ceux qui ont acheté ou se sont légalement engagés à acheter un IRLM le 18 juin 1987. Il recommande également que le premier acheteur subseqüent d'un IRLM détenu par un particulier soit traité comme si l'achat avait été fait au plus tard le 18 juin 1987. Ces propositions annuleraient le surprenant élément de rétroactivité et permettraient au gouvernement de concevoir des mesures limitant les avantages pouvant être passés au premier acheteur subseqüent, afin de prévenir toute pratique fiscale abusive.

6.30 Les actions accreditives ont été ces dernières années une source de plus en plus importante de capital de risque dans le cas des activités d'exploration. Plusieurs mémoires présentés au comité ont souligné le fait que la réforme proposée aurait indirectement, et selon toute apparence sans que cela ne soit voulu, des effets négatifs sur ce véhicule de financement. Les propositions qui ont un effet négatif sur

6.22 Toujours en ce qui concerne l'investissement, le comité a pris connaissance avec intérêt des mémoires qui indiquent que l'élimination de la déduction de 1 000 \$ pour revenu de placements aura un effet particulièrement négatif sur les Canadiens à faible revenu et sur les personnes âgées. Nombre de ces particuliers ne possèdent que de modestes économies sous la forme de comptes en banques ou d'obligations d'épargne du Canada, et d'actions achetées en vertu de programmes d'actionnariat à l'intention des employés. L'effet des propositions de la réforme sera de faire passer le taux fédéral d'imposition des premiers 1 000 \$ d'intérêt de ces économies de 0 à au moins 17 p. 100. Les chiffres publiés par Revenu Canada pour l'année d'imposition 1984, les plus récents connus, montrent que presque les trois quarts du montant total des déductions pour revenu de placements ont été réclamées par des contribuables gagnant 30 000 \$ ou moins. Les contribuables de 65 ans et plus, qui ont gagné 8,2 p. 100 du revenu total cotisé en 1984, ont réclamé cette année-là le quart des déductions totales pour revenu de placements.

6.23 7. En conséquence, le comité recommande de créer un crédit d'impôt pour revenu de placements de sources canadiennes égal à 17 p. 100 de ce revenu jusqu'à concurrence d'un maximum annuel de 170 \$, et que ce crédit soit transférable entre conjoints.

6.24 Le comité désire également livrer ses observations sur la proposition de lever un impôt sur les dividendes d'actions privilégiées, proposition qui a été révélée le 18 juin mais qui ne fait pas strictement partie de la réforme fiscale. Bien sûr, le fait que les sociétés payant peu ou pas d'impôt versent des dividendes qui sont ensuite traités comme s'ils provenaient de profits déjà entièrement imposés, constitue un important problème. D'autre part, la complexité des règles proposées fait vivement contraste à la promesse de simplification du régime fiscal. Il existe d'autres solutions qu'on pourrait considérer.

6.25 8. Le comité recommande que le gouvernement abandonne la proposition d'imposer les dividendes d'actions privilégiées et qu'il élabore un moyen plus efficace pour prévenir que les dividendes reçoivent un traitement fiscal préférentiel lorsqu'ils sont versés par des sociétés payant peu ou pas d'impôt.

6.26 Les propositions du Livre blanc relatives aux investissements dans l'industrie cinématographique canadienne sont extrêmement troublantes. Bien sûr, le gouvernement finance largement l'industrie cinématographique par le biais de

tiers les gains en capital à inclure dans le revenu. Plusieurs arguments militent en faveur de ce plafonnement :

- L'imposition à 75 p. 100 des gains en capital, comme il est prévu à compter de 1990, aura pour effet de renverser l'actuel traitement préférentiel accordé aux gains en capital comparativement aux dividendes et d'amorcer un processus de conversion des gains en dividendes qui déclenchera sûrement la disposition anti-évitement et incitera vraisemblablement à l'adoption de nouvelles mesures particulières. Le plafonnement aux deux tiers des gains à inclure dans le revenu permettra de prévenir en bonne partie ce processus de conversion.

- Le plafonnement aux deux tiers des gains à inclure dans le revenu compense à peu près l'effet de l'abaissement des taux marginaux d'imposition, de sorte que les gains en capital (exception faite du plafonnement de l'exonération à vie) seront traités de façon semblable après la réforme. (On constatera que pour le contribuable à revenu moyen, et plus particulièrement pour le contribuable âgé, les taux marginaux d'après la réforme sont déjà plus élevés de sorte que même s'ils ne sont inclus dans le revenu qu'aux deux tiers, les gains en capital seront durement traités.)

- L'inclusion à 75 p. 100 suppose qu'à inflation même modeste, les impôts peuvent être supérieurs au rendement réel. Le plafonnement de l'inclusion aux deux tiers n'est pas un substitut à l'indexation des gains pour tenir compte de l'inflation, mais bien une mesure transitoire qui va dans le sens d'une telle indexation.

- Enfin, la proposition n'influera pas sur les recettes au cours des deux prochaines années, puisque l'inclusion à 75 p. 100 ne devait entrer en vigueur qu'en 1990. Toutefois, l'annonce du plafonnement aux deux tiers aura un effet positif sur l'investissement et préviendra la réalisation hâtive de gains ainsi que des mesures de conversion des gains en dividendes.

6.21 6. Le comité recommande que dès la première étape de la réforme on limite aux deux tiers les gains en capital à inclure dans le revenu.

revenu, puisque le crédit s'appliquera aux frais médicaux admissibles qui dépassent

3 p. 100 du revenu net.

6.17 Les témoins entendus étaient d'opinion partagée sur l'effet qu'aura le crédit à deux niveaux pour dons de charité sur les campagnes des organismes de charité, le problème n'étant pas étranger par ailleurs à l'effet qu'auront sur les donateurs la réduction des taux d'imposition et le plafonnement de l'exonération des gains en capital. Le comité estime toutefois qu'aucun élément ne pousse pour l'instant à modifier les propositions. Il propose cependant qu'on surveille étroitement au cours des prochaines années l'effet des nouvelles règles relatives aux dons de charité, et il recommande que celles-ci soient modifiées si elles entraînent une diminution considérable des dons de charité dans la totalité ou une partie des organismes de charité.

6.18 Malgré ces réserves, et après incorporation des recommandations qu'il formule, le comité est d'avis que le régime de l'impôt des particuliers sera généralement plus juste en 1988 qu'en 1987. Le régime semblera encore injuste à certains, et il demeurera extrêmement complexe. Le comité ne peut qu'espérer que le gouvernement réexaminera le régime de l'impôt des particuliers, en vue de lui apporter les modifications appropriées, une fois que seront bien connues les recettes qu'il prévoit recevoir par suite de la réforme du régime de la taxe de vente.

Investissement

6.19 Le comité a déjà déclaré qu'il s'inquiétait vivement des effets des grands axes du Livre blanc sur l'investissement canadien. Bien que chacune des propositions puisse avoir ses défenseurs et ses détracteurs, il est très manifeste que dans l'ensemble la réforme tend à décourager l'investissement ainsi que le goût du risque chez les Canadiens. Nous sommes d'avis que cette approche, qui réduit les liquidités après impôts des investissements et accroît les coûts de financement des entreprises, va à l'encontre des besoins concurrentiels à long terme du Canada.

6.20 Nous reconnaissons que les considérations fiscales empêchent tout dégrèvement d'impôt significatif pour le capital pendant la première étape de la réforme fiscale. Il est toutefois important d'indiquer aux Canadiens que l'imposition des investissements fera l'objet de règles plus favorables à l'avenir. Un élément parfaitement réalisable de la première étape de la réforme est de plafonner aux deux

6.16 Quelques observations supplémentaires pour clore ce débat. Le nouveau système de crédits est loin d'être parfait et des opinions ont été émises que nous sommes prêts à accepter sans nécessairement les appuyer. Ainsi, la nécessité pour le travailleur indépendant de réclamer à la fois une déduction et un crédit pour ses contributions au Régime de pensions du Canada semble un peu complexe. La décision de reconnaître les frais médicaux sous la forme d'un crédit de 17 p. 100 peu importe le palier d'imposition semble un peu dure, compte tenu du fait que les contribuables à revenu élevé seront plus pénalisés que les contribuables à faible

les agriculteurs et les pêcheurs.

Il recommande également le maintien de l'établissement de la moyenne pour générale d'étalement du revenu semblable à celle qui existait de 1972 à 1981.

6.15 5. Le comité recommande la réinstauration d'une disposition

comparativement aux personnes jouissant d'un revenu stable.

de graves difficultés. Les chiffres qui nous ont été présentés indiquent que les personnes touchant un revenu fluctuant (artistes, vendeurs à la commission et nouveaux arrivés sur le marché du travail) sont lourdement pénalisés combine fédéral-provincial qui frappe le revenu imposable supérieur à 27 500 \$ pose l'étalement du revenu. Plus particulièrement, la hausse de 14 p. 100 de l'impôt d'avoir ramener à trois le nombre des paliers d'imposition élimine la nécessité de l'argument des fonctionnaires du ministère des Finances qui prétendent que le fait combiner des dispositions efficaces d'étalement du revenu. Il trouve spécieux supprimer dans le système proposé. À son avis, tout système d'impôt progressif doit

6.14 Le comité constate que toutes les formes d'étalement du revenu sont

remboursement du montant transférable.

transférer les crédits au conjoint qui assure son soutien ou de réclamer un transférables établi selon l'usage, le conjoint a charge ait la possibilité de

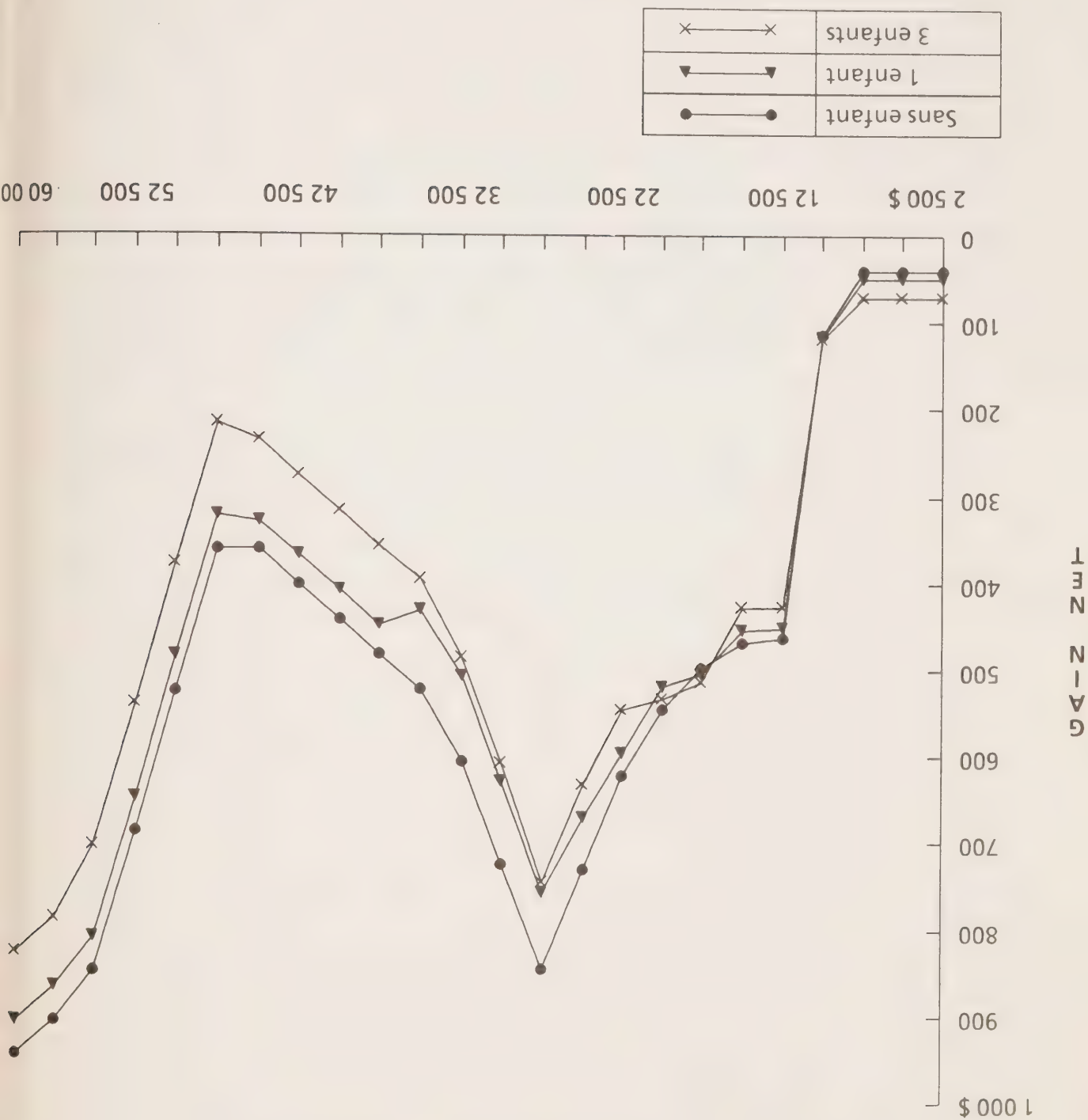
6.13 4. Le comité recommande que, une fois le montant total des crédits

revenu inférieur, normalement l'épouse, touche les fonds en son nom propre.

Trésor de procéder ainsi et il est indiqué, du point de vue social, que le conjoint à toucher directement la valeur en argent des crédits. Il n'en coûte pas plus cher au transférables quantifiés selon l'usage, le conjoint à revenu inférieur ne devrait pas à revenu inférieur. Nous ne voyons donc pas pourquoi, une fois les crédits est identique peu importe qu'ils soient réclames par le conjoint à revenu supérieur ou

6.12 Mais lorsque les déductions sont remplacées par des crédits, l'avantage

Graphique 3*
Effets de la recommandation relative aux allocations familiales
(Recommandation 1)



* À être comparé avec le graphique 2 à la p. 23.

6.8 Le graphique 3 illustre les effets de cette proposition, en comparaison du graphique 2 qui précède.

6.9 2. Le comité recommande qu'un crédit d'impôt de 130 \$ soit consenti aux enfants financièrement à charge âgés de 18 à 21 ans et à ceux qui fréquentent à plein temps un établissement d'enseignement postsecondaire. En somme, nous proposons le maintien des règles de 1985 à l'égard de ces enfants, mais la conversion de l'exemption en crédit. Le montant du crédit serait réduit proportionnellement lorsque l'enfant utilise ou transfère les crédits pour frais de scolarité. Cette proposition s'appliquerait également à l'équivalent de l'exemption de marié, mais avec un crédit d'impôt de 850 \$.

6.10 3. Le comité recommande qu'un conjoint à charge puisse gagner 1 000 \$ par année avant que ne commence l'érosion du crédit d'impôt au titre du conjoint. Nous recommandons en outre qu'un enfant de moins de 18 ans puisse gagner 2 500 \$ avant que la «récupération fiscale» ne s'applique au parent qui assure son soutien. Le chiffre de 2 500 \$ correspond à peu près au montant qu'un enfant peut gagner aujourd'hui sans que l'exemption ne soit érodée. Le chiffre de 1 000 \$ pour un conjoint correspond en théorie à la limite des gains étant donné les propositions du crédit d'impôt mises de l'avant dans le Livre blanc à l'intention des conjoints à charge.

6.11 Nous notons qu'un certain nombre de crédits d'impôt seront transférables entre les conjoints. Il s'agit, notamment, du crédit en raison d'âge, du crédit pour frais de scolarité, du crédit pour revenu de pension et du crédit pour invalidité. À première vue, cela semble reprendre tout simplement le système actuel des déductions transférables. Toutefois, il y a une distinction importante entre les crédits et les déductions, différence qui devrait, selon nous, conduire à une modification de la politique. La famille aurait toujours avantage à ce que le contribuable à revenu supérieur réclame des déductions. Ainsi, les déductions transférables qui, par définition, passaient du contribuable à charge au contribuable à revenu supérieur, apportaient toujours des avantages financiers à la famille.

membres à charge d'une famille à 500 \$ avant que les crédits d'impôt ne soient érodés. Cela est particulièrement vrai des adolescents pour qui il suffirait d'un revenu de moins de 10 \$ par semaine pour que le parent qui en assure le soutien ne voit son crédit d'impôt s'éroder.

6.4 1. Le comité recommande que l'allocation familiale ne soit pas imposable et que la proposition d'accorder un crédit d'impôt de 65 \$ à ceux qui assurent le maintien d'enfants admissibles à l'allocation familiale soit rejetée. On maintiendrait ainsi l'actuelle politique de ne pas imposer les allocations familiales, l'exemption ayant toujours été au moins égale au montant des allocations. Même si à première vue cette proposition, tirée du mémoire présenté par le Comité canadien d'action sur le statut de la femme, semble régressive, tel n'est pas vraiment le cas. D'abord, selon le ministère des Finances, 66 p. 100 des contribuables se trouvent dans la tranche d'impôt proposée la plus basse et 26 p. 100 sont dans la tranche d'impôt intermédiaire. En outre, l'expérience indique que lorsqu'un parent appartient à la tranche d'impôt inférieure et l'autre parent à la tranche d'impôt supérieure, l'allocation familiale sera réclamée par le premier.

6.5 Deuxièmement, cette proposition apportera des avantages aux familles avec enfants qui reçoivent un crédit au titre de la taxe de vente, qui sont au-dessus du seuil de 16 000 \$, et à celles qui reçoivent des crédits d'impôt pour enfants et qui se situent au-dessus du niveau de 24 000 \$, ce qui augmente la progressivité. Cela parce que le revenu familial baissera, faisant augmenter le montant du crédit remboursable.

6.6 Troisièmement, cette proposition garantira que les familles qui n'appartiennent pas à la tranche d'impôt la plus basse, mais qui comptent plusieurs enfants de moins de 18 ans, ne verront pas s'éroder les versements d'allocations familiales dont elles ont tant besoin. La proposition du Livre blanc porte uniquement sur le revenu imposable lorsqu'il s'agit de déterminer si l'allocation serait partiellement récupérée par le fisc, non pas sur le nombre de membres que compte la famille.

6.7 Cette proposition aurait également un impact considérable sur le plan de la simplification, étant donné que le gouvernement n'a pas besoin de déclarer le montant des paiements versés à chaque famille tous les ans et que les contribuables n'ont pas besoin d'inscrire ni de réclamer le crédit sur leur déclaration d'impôt.

Imposition des particuliers et des familles

6.1 Le comité appuie pleinement en principe la proposition du Livre blanc de transformer en crédits d'impôt les exemptions personnelles actuelles et certaines déductions. En fait, nous n'avons reçu aucune présentation préconisant de maintenir le système actuel. Nous avons toutefois quelques réserves d'ensemble.

6.2 Nous nous préoccupons des effets du système de crédits proposés sur les familles. En général, nous estimons valables les propositions adoptées par le Parlement en 1985 de limiter l'exemption personnelle au titre des moins de 18 ans au montant de l'allocation familiale et de doubler, pour les autres personnes à charge, le montant des allocations familiales. Les propositions actuelles, cependant, accordent l'équivalent de cet allègement seulement aux familles ayant des enfants de 18 ans ou moins lorsque le revenu imposable du contribuable s'élève à 27 500 \$ ou moins.

6.3 Nous sommes aussi préoccupés par un certain nombre de questions connexes. D'abord, en dépit de la loi de 1985, un parent dont le revenu imposable est supérieur à 27 500 \$ devra rendre au fisc une partie de son chèque d'allocation familiale. Lorsqu'il y a plusieurs enfants dans la famille, cela semble inapproprié. Deuxièmement, dans bien des provinces, les enfants de 18 ans ou plus fréquentent encore l'école secondaire ou son équivalent et il nous semble que les parents devraient bénéficier d'un certain allègement fiscal. Il en va de même d'un parent unique qui réclamerait l'équivalent d'un crédit de marié au titre d'un enfant de plus de 18 ans. Troisièmement, bien que nous estimions que l'allègement offert aux parents d'étudiants inscrits à l'université ou à d'autres programmes postsecondaires au moyen des crédits d'impôt transférables, constitue un progrès, il semble injuste que beaucoup d'autres enfants à charge, surtout dans les secteurs où le chômage des jeunes est élevé, ne profitent pas pleinement des propositions. Enfin, nous considérons comme déraisonnables les propositions portant de limiter les gains des

à celui des Américains de sorte qu'à déficit égal nous ne devons pas recourir à des emprunts étrangers aussi rapidement que les Américains. Néanmoins, les événements survenus récemment compliquent probablement le processus de la réforme fiscale et pourraient obliger le Canada à se pencher plus attentivement sur les dépenses prévues à son budget. Il est en effet crucial de garantir l'intégrité fiscale si on désire créer un climat propice aux investissements.

5.4 Le comité désire maintenant livrer une série d'observations et de recommandations qui portent sur des propositions et des mesures précises du Livre blanc.

tel processus en deux étapes produira un régime fiscal passablement différent de celui qui naîtrait d'une approche unifiée.

- Le comité est d'avis que la décision de rendre la première étape fiscale neutre a conduit à la formulation de certaines mesures fiscales inappropriées. C'est sûrement le cas des mesures de la première étape relatives à la TVF. Le comité soupçonne que c'est aussi en partie la raison pour laquelle on durcit autant, dès la première étape, le traitement fiscal des gains en capital.

- La règle implicite, si ce n'est explicite, qui veut que toute modification apportée aux propositions de la première étape qui a pour effet de diminuer les recettes doit être accompagnée d'une modification correspondante permettant de produire de nouvelles recettes est tout autant une cause certaine de mesures inappropriées. Qui plus est, elle est à l'origine du sentiment général, répandu chez les témoins, que la deuxième étape peut ne pas se matérialiser de sitôt.

- Bien qu'elle soit fiscalement neutre, comparativement au régime actuel, il n'est pas vraisemblable que la première étape soit «fiscalement stable». Comme l'ont souligné certains témoins, le plan fiscal n'intègre pas les propositions ayant trait aux garderies de jour ni ne tient compte du fait que l'aide accordée aux fermiers de l'Ouest pourrait ne pas être ponctuelle. Enfin, les hypothèses qui ont inspiré les propositions du Livre blanc sont incroyablement optimistes, de l'avis de certains témoins. Le comité craint donc que, sans la deuxième étape, l'ensemble du processus de la réforme soit chamboulé et que les taux d'imposition soient relevés afin d'accroître les recettes.

Pour toutes ces raisons, le comité estime que le gouvernement doit établir immédiatement un calendrier pour la mise en oeuvre de la deuxième étape de ses réformes proposées dans le Livre blanc.

5.3

Un dernier mot sur la réforme fiscale et le déficit. Le récent effondrement du marché boursier et l'adoption de mesures de réduction du déficit aux États-Unis pourraient bien avoir des répercussions fiscales au Canada. En pourcentage du PNB, notre déficit est considérablement plus élevé que celui des États-Unis; il est probablement égal au double si sont inclus dans la comparaison les déficits des provinces et des États. Il est vrai que le taux d'épargne des Canadiens est supérieur

5.1 Dans son étude et son évaluation des propositions de la réforme, le comité est de plus en plus conscient que le processus semble conditionner la réforme. Le comité a déjà fait part de nombreuses préoccupations à cet égard, qu'il explique davantage dans le présent chapitre.

5.2 Le comité admet les avantages de gagner les provinces à l'idée de la taxe de vente multi-stades, tout en sachant bien que cela ne peut pas se faire instantanément. Néanmoins, la mise en vigueur de la réforme fiscale en deux étapes, sans qu'il ne soit prévu de calendrier précis pour la deuxième étape, complique énormément le processus de la réforme. Voici, parmi de nombreuses autres, les réserves que le comité désire formuler:

- L'opinion générale extrêmement favorable que le comité a des grands axes du Livre blanc exposés au chapitre II tombe s'il n'y a pas de deuxième étape de la réforme.

- Pour ce qui est de l'efficacité, presque tous acceptent le fait que la très maladroite TVF doit être remplacée par une quelconque version de la taxe à la valeur ajoutée. On imagine difficilement que le gouvernement puisse avoir l'intention d'ouvrir la frontière canadienne au libre-échange avec les États-Unis tout en gardant la TVF, dont les lacunes sont pourtant amplifiées par les propositions de la première étape.

- La promesse d'offrir aux Canadiens à revenu moyen un répit fiscal au cours de la deuxième étape laisse le comité perplexe. L'intention du gouvernement est-elle de lancer un autre débat sur les taux et les paliers de l'imposition au cours de la deuxième étape? Le gouvernement n'aura-t-il pas alors, une fois encore, à « acheter » la complicité de tous les intérêts spécialisés? Il est presque certain qu'un

le ministère des Finances d'admettre que les propositions de la première étape taxent trop lourdement l'investisseur. Le comité formule au chapitre VI une série de recommandations sur les manières possibles d'améliorer la situation de façon transitoire. Pour ce qui est de la deuxième étape, le comité estime sans hésitation que le ministère des Finances doit repenser sa perception des investissements et des revenus de placements et élaborer un ensemble de propositions qui soient d'avantage favorables à l'investissement et à la position concurrentielle à long terme du pays.

inférieurs...une souplesse réduite quant aux méthodes de financement (surtout dans les situations de premier établissement) et un traitement fiscal moins favorable des investissements d'avoirs des investisseurs individuels, auraient de toute évidence beaucoup plus de mal à obtenir de l'argent frais dans le cadre des propositions de la réforme fiscale. (Robert D. Brown, « The Effects of Tax Reform on Business », dans *Tax Reform: Perspectives on the White Paper*, soumission de l'Institut C.D. Howe, octobre 1987)

En outre, les nouveaux investissements seront assombris d'une autre incertitude à moins que les mesures d'évitement fiscal ne soient clarifiées d'une manière équitable.

4.5 Selon le comité, ce serait là courir un trop grand risque en ce qui concerne

la compétitivité future de notre pays. L'investissement doit être encouragé, et non gêné. Nous exhortons le gouvernement à repenser ses propositions fiscales en matière d'investissement. Ce qui intéresse particulièrement le comité, ce sont les propositions liées aux dividendes et aux gains en capital. La réduction du crédit d'impôt pour dividendes et le degré d'intégration des régimes des particuliers et des sociétés, le taux d'inclusion de 75 p. 100 des gains en capital dans le revenu, le manque de correction de l'inflation pour les gains en capital et la préférence accordée aux revenus de dividendes plutôt qu'aux gains en capital, tout cela est tout simplement inacceptable. Les faits présentés au comité indiquent que la réduction du crédit d'impôt pour dividendes proposée pour assurer la totale intégration au taux de 20 p. 100 viole manifestement le principe d'équité horizontale puisque le taux d'imposition des sociétés qui paient habituellement des dividendes est bien supérieur à 20 p. 100. Si de fait l'objectif est d'éviter la double imposition, comme l'exigerait l'équité horizontale, il est alors préférable d'utiliser le niveau d'intégration d'avant 1987, au taux de 33⅓ p. 100. De façon semblable, en principe, le traitement approprié pour les gains en capital issus de sociétés est de les considérer comme des dividendes – c'est-à-dire d'accorder un crédit d'impôt pour gains en capital pour compenser la double imposition – et le traitement approprié pour les gains en capital est de les indexer à l'inflation.

4.6 Le comité est bien conscient que si la première étape de la réforme doit être réalisée dans la nouvelle année, il est probablement futile de songer à un remaniement majeur de l'ensemble des propositions. Il est cependant possible pour

Les entreprises canadiennes, aux prises avec, pour certains investissements, des taux de rendement prévus après impôt

Le mémoire déclare ensuite:

aussi réduit la marge brute d'auto-financement après impôt d'un taux comparable. d'auto-financement après impôt d'environ 5 p. 100. Les réformes américaines ont combiné des modifications de l'assiette et des taux sera de diminuer la marge brute généralement le léger avantage dont il jouit à l'heure actuelle, mais que l'effet Howe a soutenu que, par rapport aux États-Unis, le Canada maintiendrait dire la seconde étape) ferait beaucoup pour restaurer la neutralité. L'Institut C.D. note en outre que la suppression de la taxe de vente sur les apports en capital (c'est-à-dire des sociétés et, par voie de conséquence, de décourager l'investissement. Le Conseil étape serait d'augmenter le taux effectif de l'impôt sur les nouveaux investissements répartition du capital entre les industries, mais l'impact à long terme de la première amélioreront effectivement l'efficacité dans la mesure où elles assurent une meilleure le Conseil économique du Canada, par exemple, les propositions du Livre blanc témoignages qu'il a entendus n'ont pas diminué ses préoccupations initiales. Selon convient d'adopter ces initiatives. Le comité reconnaît ce point. Toutefois, les marginaux, tant pour les sociétés que pour les particuliers, ont tombé de sorte qu'il 4.4 Le contre-argument évident dans tout ceci, c'est que les taux d'imposition

concentrer sur les dispositions générales.

Il y a, bien entendu, toute une série de mesures particulières à un secteur ou à une industrie qui influeraient également sur l'investissement. Mais nous préférons nous

de 75 p. 100 des gains en capital.

commandite, et b) indirectement du fait de l'inclusion dans le revenu resserrerment des règles régissant les déductions de sociétés en l'élimination progressive des déductions pour épuisement et le

- la réduction de l'attrait des actions accreditives, a) directement par des fonds au moyen d'actions privilégiées; et
- l'introduction d'un impôt sur les dividendes payés sur les nouvelles émissions d'actions privilégiées, qui est conçu pour rendre plus difficile aux sociétés canadiennes qui ne paient pas d'impôt d'acquiescer de l'endettement ou sur cinq ans, la durée la plus longue étant retenue;
- le remplacement de l'actuel amortissement immédiat du coût d'émission de nouveaux titres par une déduction répartie sur la durée

incarnent un préjugé «anti-risque» et «anti-équité». Bien que certaines des mesures suivantes proposées par le Livre blanc soient appropriées, elles constituent dans l'ensemble une attaque de plein fouet sur l'investissement et le revenu de placements, car leur effet est:

- de limiter à 100 000 \$ l'exemption à vie de 500 000 \$ pour gains en capital;
- d'éliminer la déduction pour revenu d'intérêts et de dividendes de 1 000 \$;
- d'augmenter les gains en capital non exonérés qui doivent être inclus dans le revenu de 50 à 75 p. 100;
- de ne pas permettre une correction des gains en capital au titre de l'inflation, ce qui, même pour les taux d'inflation relativement faibles, peut entraîner une imposition supérieure au rendement réel (de faire passer le taux d'inclusion de 50 à 75 p. 100 accroît considérablement cette probabilité);

- de réduire le crédit d'impôt pour dividendes et de réduire vraiment le degré d'intégration entre le régime fiscal des particuliers et celui des sociétés. En vertu de la réforme fiscale, la double imposition des dividendes des contribuables du palier supérieur commencera lorsque les taux d'imposition des sociétés dépassent 20 p. 100, ce qui représente une baisse par rapport au niveau de 25 p. 100 en 1987 et de 33 $\frac{1}{3}$ p. 100 dans les années antérieures.

D'autres mesures influèrent aussi sur les sociétés:

- la suppression des crédits d'impôt à l'investissement;
- la réduction des déductions pour consommation de capital qui, selon certains témoins, signifiera que pour la première fois depuis des décennies les taux d'amortissement sur la majeure partie des machines et du matériel au Canada seraient inférieurs à ceux des États-Unis;

- la mise en oeuvre de la règle de «mise en service», qui réduirait sérieusement le taux de rendement prévu des gros investissements nouveaux comme les méga-projets d'exploitation des ressources;

4.1 Les propositions du Livre blanc font passer le fardeau fiscal des impôts sur les particuliers aux impôts sur les sociétés et à la taxe de vente. D'après le

tableau 3, les entreprises paieront 3,845 milliards de dollars de plus d'impôt sur la période de quatre ans allant de 1988-1989 à 1991-1992. Et à moins que les provinces ne réduisent leurs taux d'imposition des sociétés, il se peut que les entreprises paient presque autant en impôts supplémentaires provinciaux. Etant donné la nature des réformes américaines, qui frappent également les entreprises d'impôts supplémentaires, ce déplacement du fardeau fiscal n'est pas entièrement inattendu. En fait, des représentants de certains secteurs (par exemple, institutions financières) reconnaissent qu'ils doivent supporter un fardeau fiscal plus grand à condition qu'il soit réparti équitablement sur l'ensemble des sociétés.

4.2 Toutefois, il faut prendre ici un certain recul. Même avant les

propositions de réforme, les entreprises canadiennes payaient déjà des impôts plus élevés que la moyenne des pays développés. Les données contenues dans le mémoire présenté par l'Institut C.D. Howe indiquent que, exprimé en pourcentage du produit intérieur brut (PIB), le fardeau fiscal des sociétés au Canada s'est élevé, en 1984, à 3 p. 100 du PIB, ce qui est légèrement supérieur à la moyenne de 2,9 p. 100 de l'OCDE, mais beaucoup plus élevé qu'aux États-Unis (2,1 p. 100), en Allemagne de l'Ouest (2,0 p. 100), en Suède (1,9 p. 100) et en France (1,9 p. 100). En proportion de l'impôt total, les 8,8 p. 100 du Canada dépassent également la moyenne de 7,9 p. 100 de l'OCDE. Les représentants des entreprises nous ont répété maintes fois qu'il fallait à tout le moins, en échange, agir rapidement pour remplacer la TVF par la taxe de vente multi-stades. On s'inquiète d'autant plus qu'il puisse y avoir un retard dans l'introduction de la seconde étape par suite de l'accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis étant donné que la TVF pénalise nos exportations et encourage les importations. Le comité appuie ces observations.

4.3 Le présent chapitre adopte une position différente bien que connexe. Plus précisément, le comité se préoccupe de ce que les propositions du Livre blanc

3.20 Le gouvernement semble du même avis puisque, comme il a été souligné

au premier chapitre du Livre blanc, le but principal avoué dans le Livre blanc de la deuxième étape est de réduire l'impôt du contribuable à revenu moyen. Bien qu'il ne soit pas expliqué dans le Livre blanc comment cela se fera, on peut imaginer plusieurs options. Une d'elles est de modifier le palier intermédiaire, ce qui permettrait l'atteinte du double objectif de réduire le fardeau fiscal de la classe moyenne et de garantir, même compte tenu de la récupération de 5 p. 100 des crédits d'impôt, qu'aucun contribuable de la classe moyenne ne sera imposé à un taux marginal fédéral supérieur au taux maximal actuel. Une deuxième méthode serait de hausser le revenu à partir duquel s'applique le taux de 26 p. 100.

3.21 Le comité trouve extrêmement préoccupante la situation fiscale faite aux Canadiens à revenu moyen. Pourquoi intègre-t-on à la première étape de la réforme des taux et des paliers jugés inappropriés dans le Livre blanc? Il convient de dire que l'incorporation à la première étape de l'une quelconque des diverses propositions faites ci-dessus priverait cette dernière de son caractère de « neutralité fiscale ». Cependant, si la deuxième étape doit être adoptée sous peu par les législateurs, il ne se pose plus de problème fiscal à long terme. Si par ailleurs il existe un problème fiscal « de transition », alors il semblerait opportun de mettre en oeuvre tout de suite les taux et les paliers « appropriés » à long terme et de financer cette mesure par l'imposition d'une « surcharge de transition » à tous les niveaux de revenu. Dans l'hypothèse vraisemblable où la deuxième étape était retardée, voire jamais adoptée, il est alors encore plus impératif de prévoir un soulagement fiscal de la classe moyenne dès la première étape. Pourquoi dès lors mettre en vigueur des taux marginaux jugés inappropriés même dans le Livre blanc?

3.22 Le comité ne fait pas de recommandation pour l'instant (même s'il fera des recommandations précises plus tard) parce qu'il préfère tout simplement mettre en évidence le fait qu'il s'agit là de l'un des deux secteurs généraux où le Livre blanc doit être repensé. L'autre est le traitement des revenus de placements, ce dont nous nous occuperons maintenant.

famille de quatre à un revenu et, pour la simplicité, sans crédits d'impôt au titre du RPC/RRQ ou de l'assurance-chômage. La famille est admissible à deux types de crédits d'impôt supplémentaires. Le premier est le crédit remboursable au titre de la taxe de vente qui équivaut à 210 \$ pour une famille de deux adultes et de deux enfants. Avec un taux de récupération de 5 p. 100, il faut 4 200 \$ de revenu pour épuiser ce crédit. Etant donné que le crédit commence à être réduit à 16 000 \$, il est épuisé à 20 200 \$. Deuxièmement, le crédit d'impôt remboursable pour enfants de 524 \$ par enfant est également réduit à 5 p. 100 à partir de 24 020 \$. Comme il faut 10 500 \$ de revenu pour épuiser chacun de ces crédits et comme ils sont imposés en même temps, la famille épuiserait les crédits en gagnant 45 020 \$. Enfin, après la réforme fiscale, les familles ne paieraient pas d'impôt net en bas de 18 500 \$.

3.18 Après 18 500 \$, le profil des taux d'imposition marginaux fédéraux se présente comme suit:

- 22 p. 100 jusqu'à 20 200 \$, c'est-à-dire le taux statutaire de 17 p. 100 plus l'impôt de 5 p. 100 au titre du crédit de taxe de vente;
- 17 p. 100 de 20 200 à 24 020 \$;
- 22 p. 100 de 24 020 à 27 500 \$, ce qui tient compte de l'impôt de 5 p. 100 sur le crédit d'impôt remboursable pour enfants;
- 31 p. 100 de 27 500 à 45 020 \$, c'est-à-dire le taux statutaire d'impôt de 26 p. 100 plus l'impôt de 5 p. 100 jusqu'à ce que le crédit pour enfants s'épuise à 45 020 \$;
- 26 p. 100 de 45 020 à 55 000 \$; et
- 29 p. 100 pour les revenus supérieurs à 55 000 \$.

À noter que si la famille comptait trois enfants, les crédits d'impôt pour enfants s'épuiseraient à 55 520 \$, c'est-à-dire que la famille n'aurait jamais à subir un taux de 26 p. 100. Plutôt, le profil des taux marginaux serait modifié comme suit: 31 p. 100 de 27 500 à 55 000 \$; 34 p. 100 de 55 000 à 55 520 \$; et 29 p. 100 par après.

3.19 Il est vrai que ces anomalies existent également dans le régime actuel. Néanmoins, elles sont exacerbées par la réforme fiscale à cause de la hausse très prononcée des taux marginaux au seuil de 27 500 \$ - neuf points d'impôt fédéral et environ 14 points d'impôt fédéral-provincial combiné. Le comité estime que le taux proposé d'imposition des Canadiens à revenu moyen est trop élevé.

perte de 80 \$ en crédit d'impôt remboursable puisque ce crédit est imposé à compter d'un revenu plus petit après la réforme qu'avant la réforme (80 \$ équivalent à 5 p. 100 de 1 600 \$). Si on redéfinit le palier de réimposition du crédit d'impôt remboursable pour enfants de sorte qu'il coïncide avec celui du régime actuel, cela aurait pour effet de hisser les deux courbes inférieures du graphique 2 de 80 \$ une fois passé le repère des 27 500 \$. Pour une famille de trois enfants, les gains de la réforme fiscale demeureraient positifs dans toute la gamme du revenu moyen. Il n'y aurait toutefois pas de gains permanents pour les familles à revenu élevé avec enfants, puisque le crédit d'impôt remboursable pour enfants redeviendrait un jour entièrement impossible.

3.15 Tous ces facteurs contribueront à réduire quelque peu les écarts existant entre les familles sans enfant et les familles avec enfants. Il faut toutefois observer qu'ils n'agissent pas sur la courbe des familles sans enfant; autrement dit, le principal facteur déterminant les gains du contribuable à revenu moyen est le fait que les taux marginaux d'après la réforme ont augmenté.

3.16 L'hypothèse faite au graphique 2 est que tout le revenu est un revenu salarial. Si on déroge à cette hypothèse et on suppose que les personnes et les familles à revenu moyen toucheront vraisemblablement des revenus autonomes ou des revenus de placements, il est alors assez facile de montrer que toutes les familles sont perdantes après la réforme fiscale, qu'elles aient des enfants ou non. Le phénomène est attribuable à la nature des propositions du Livre blanc pour ce qui a trait à l'imposition des revenus autonomes et des revenus de placements. Un tel exercice révélerait également d'autres caractéristiques de la réforme. Bien que les Canadiens ayant des revenus élevés sous forme de salaires profiteront manifestement de la réforme fiscale, ce n'est pas le cas des Canadiens à revenu élevé qui, avant la réforme, exploitaient des échappatoires fiscales et touchaient d'importants revenus de placements. De fait, les avantages sont pour eux considérablement moindres et peuvent même être négatifs. Il peut par conséquent être extrêmement trompeur de calculer les avantages que procure la réforme fiscale aux riches d'après la seule réduction des taux marginaux du palier supérieur d'imposition.

Le profil des taux marginaux

3.17 Le dernier élément de preuve relatif à l'imposition des Canadiens à revenu moyen a trait au profil des taux marginaux. Une fois de plus, prenons une

manifestement encore plus pour une famille comptant plus d'enfants. Plusieurs facteurs sont à l'origine de ce phénomène.

3.12 En premier lieu, la réforme fiscale transforme l'actuelle exemption personnelle et celle du conjoint en crédits calculés au taux approximatif de 24 p. 100. Plus précisément, le crédit d'impôt personnel et celui du conjoint sont respectivement de 1 020 \$ et de 850 \$, comparativement aux déductions actuelles de 4 270 \$ et 3 740 \$. Par contraste, le crédit d'impôt pour enfants de 65 \$ est égal à 17 p. 100 de l'actuelle allocation de 388 \$. Cependant, l'exemption actuelle pour enfants est de 470 \$. Le crédit d'impôt pour enfants n'est donc égal qu'à 14 p. 100 de la déduction actuelle. Ce facteur influe sur la comparaison entre les familles ayant des enfants et celles qui n'en ont pas.

3.13 En deuxième lieu, il faut noter que le graphique 2 ne s'applique qu'à l'année 1988. Les propositions budgétaires de mai 1985 ont amorcé un processus dont le but est de ramener un jour les exemptions pour enfants à égalité avec le montant des allocations familiales. Comme il est indiqué dans le paragraphe qui précède, on suppose au graphique 2 que l'exemption d'avant la réforme sera de 470 \$, alors que l'exemption permanente sera de 388 \$, montant qui correspond à la valeur des allocations familiales. La correction de cet écart n'aurait pas pour effet d'augmenter le revenu des familles avec enfants après la réforme, mais elle éliminerait par contre les avantages qu'elles retirent du système actuel d'une somme de 21 \$ par enfant environ. L'intégration de ce changement aux courbes du graphique 2 aurait pour effet d'accroître de 63 \$ le gain pour la famille de trois enfants, soit suffisamment pour redresser la partie de la courbe qui indique des gains négatifs par suite de la réforme fiscale. De façon plus générale, il y aurait léger rétrécissement du fossé qui sépare la famille avec enfants de la famille sans enfant comparativement à leur situation d'avant la réforme.

3.14 En dernier lieu, le crédit d'impôt pour enfants devient imposable lorsque le revenu net atteint environ 24 000 \$. Toutefois, la définition du revenu net d'avant et après la réforme est telle que, pour le même revenu total, il est légèrement supérieur en vertu des propositions du Livre blanc. Cela parce que la déduction pour emploi de 500 \$ a été éliminée et que les déductions du RPC RRQ et de l'assurance-chômage ont été transformées en crédits. Dans le système actuel, ces déductions sont délaquées avant la détermination du revenu net. Wrobel estime que tous ces facteurs ont pour effet d'augmenter le revenu net d'après la réforme de 1 600 \$ environ, de sorte que pour les familles imposées à 26 p. 100, cela représenterait une

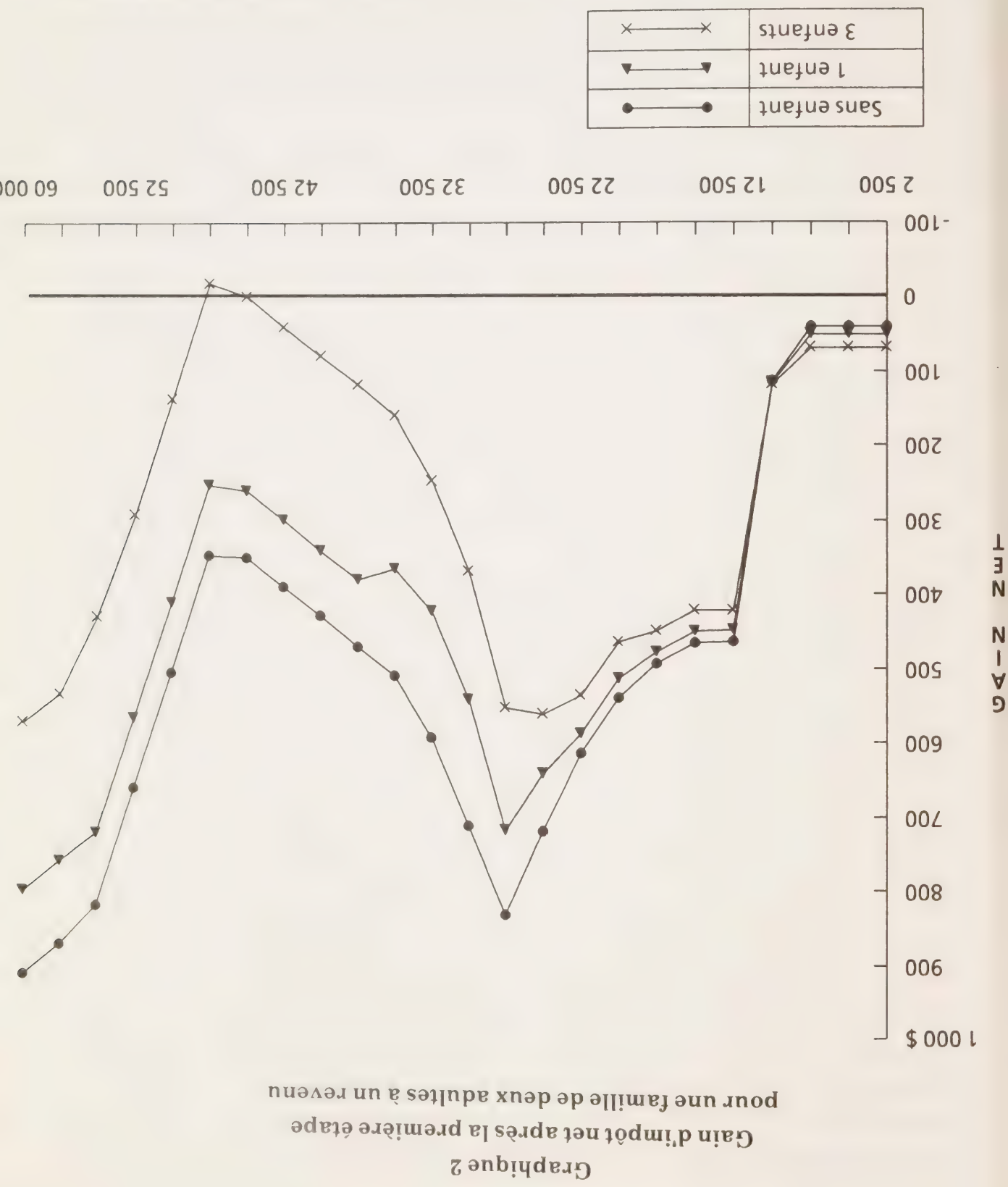
3.8 Au plus bas de l'échelle de revenu, où le contribuable ne paie aucun impôt, que ce soit avant ou après la réforme, les petits avantages que procurent les propositions du Livre blanc sont issus des crédits d'impôt remboursables au titre de la taxe de vente qui seront augmentées légèrement pendant la première étape de la réforme. Les crédits s'appliquant également aux enfants et aux adultes, les familles avec enfants profiteront plus de la réforme que celles qui n'ont pas d'enfant.

3.9 Dès que le revenu familial est suffisant pour être imposable, les avantages nets de la réforme augmentent considérablement. À ce point de transition, les familles profiteront particulièrement de la transformation des exemptions et des déductions en crédits. Ces crédits n'étant pas remboursables, les familles dont le revenu imposable est faible ne peuvent en profiter entièrement, puisque l'impôt exigible peut être inférieur aux crédits offerts. Dans une certaine plage de revenu, par conséquent, le gain net exprimé en dollars que procure la réforme aux familles augmente avec le revenu. Pour un revenu annuel de 12 500 \$, la réforme se traduit par un gain net pour les familles allant de 3 p. 100 à plus de 3,5 p. 100 du revenu total, tout dépendant de la taille de la famille. Le gain, toujours exprimé en dollars, continue d'augmenter avec le revenu jusqu'à vers les 27 500 \$, seuil où le taux de l'impôt est de 26 p. 100.

3.10 Passé ce point, la valeur des crédits tend à être inférieure à la valeur des exemptions et des déductions qu'ils remplacent. Par suite, le gain net procuré par la réforme décroît uniformément jusqu'à vers les 47 500 \$, palier après lequel il augmente à nouveau. Essentiellement, l'évolution du gain reflète le profil des taux marginaux présenté au graphique 1. Lorsque le revenu dépasse les 55 000 \$, où le taux marginal est maximal, le gain que procure la réforme est essentiellement issu du fait que le taux combiné d'imposition du fédéral et du provincial passe de 52,7 p. 100 environ (moyenne pour toutes les provinces) à environ 45 p. 100. Pour autant que le revenu provienne entièrement d'un salaire, le gain exprimé en dollars continue d'augmenter avec le revenu. En pourcentage du revenu, le gain est toutefois de 3,5 p. 100 dans les environs de 15 000 \$ et approximativement de 1 p. 100 à 55 000 \$.

3.11 Le graphique 2 présente le gain dont profitera une famille comptant un enfant et une famille comptant trois enfants. Le gain présente la même allure que pour une famille sans enfant, excepté que plus la famille compte d'enfants, plus il est progressivement petit. De fait, le graphique indique que ce gain est négatif pendant un certain temps pour la famille qui compte trois enfants, et qu'il le serait

Source: Marion Wrobel, « La réforme fiscale et la famille », Rapport préparé pour le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce (Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 1987), p. 8.



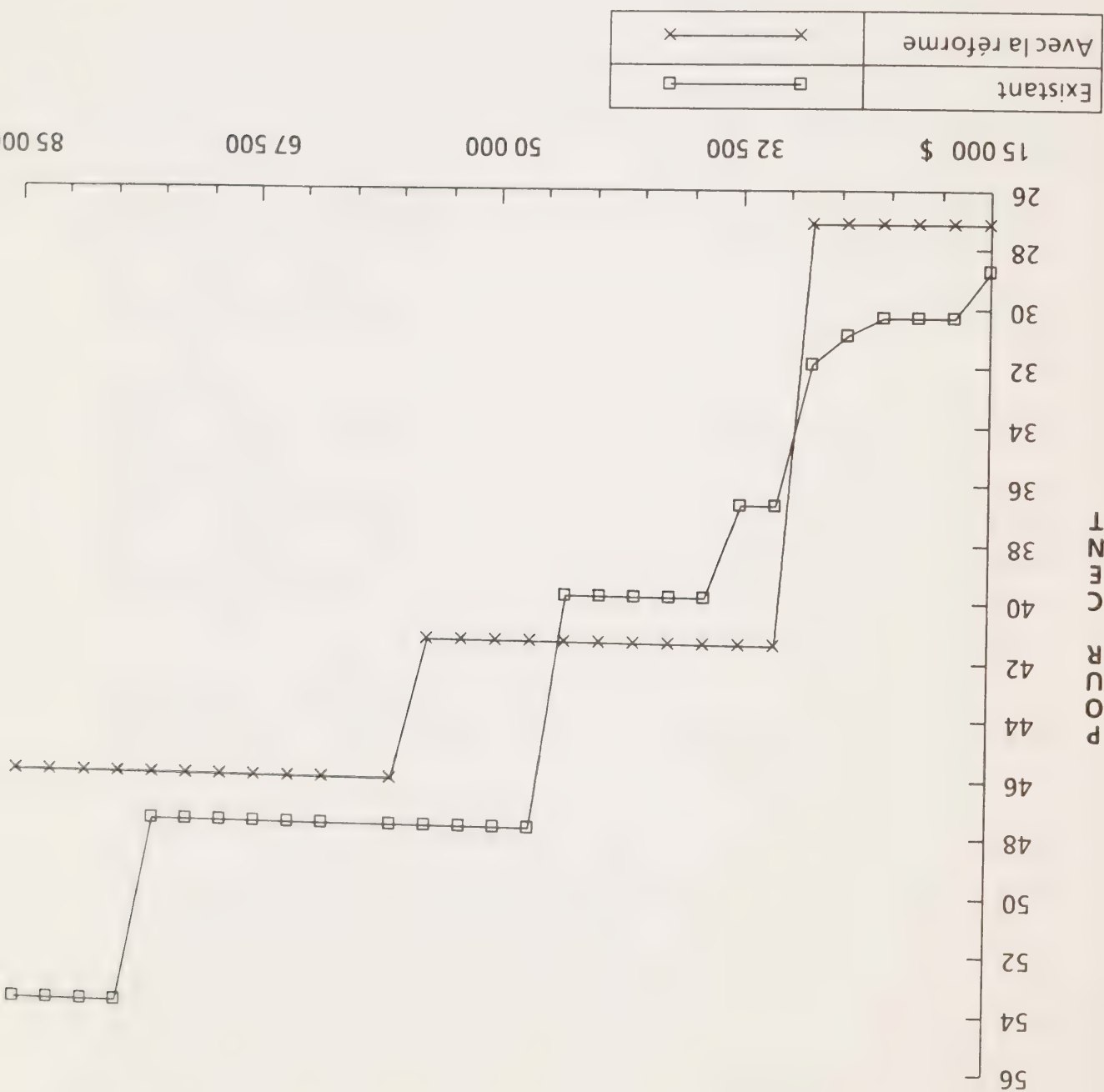
3.5 Le comité reconnaît pleinement que l'analyse est quelque peu faussée. Par exemple, elle ne porte que sur les taux marginaux, non pas sur les taux d'imposition moyens. En d'autres mots, bien que les taux marginaux puissent être plus élevés après la réforme, le Canadien typique s'intéresse sans doute davantage aux comparaisons de son salaire brut avant et après la réforme fiscale, c'est-à-dire aux taux d'imposition moyens. La section qui suit porte sur cet aspect. Toutefois, ici, le comité aimerait préciser que les taux marginaux ont leur importance. Un diplômé d'université dans la dernière moitié des années 80 peut aspirer (selon la discipline) à un revenu initial dans les 27 500 \$. Avec un taux fédéral-provincial combiné de 40 p. 100, la tentation est forte pour les jeunes Canadiens instruits, mobiles, d'émigrer vers des climats fiscaux plus favorables. Étant donné l'importance que le Canada attache au rôle des industries à forte intensité de connaissances pour relever sa compétitivité dans les années 90 et par la suite, on peut se demander si nous devrions mettre en oeuvre un régime fiscal qui peut avoir pour résultat de faire du capital humain l'une de nos principales exportations.

3.6 Néanmoins, les taux marginaux ne sont qu'un aspect de la situation. Après tout, la nouvelle structure des taux marginaux est telle qu'elle dépasse le taux actuel pour une partie de la classe à revenu faible. Ce qui est compensé par le fait que la réforme fiscale fait en sorte que ces taux marginaux statutaires plus élevés sont sans grande importance pour les groupes à faible revenu puisqu'un grand nombre de Canadiens anciennement contribuables ne paieront plus d'impôt après la réforme fiscale.

Taux d'imposition moyens

3.7 Il n'est peut-être pas étonnant que les propositions du Livre blanc n'aient pas porté sur les taux d'imposition marginaux. Les comparaisons avant et après la réforme ont plutôt porté sur les taux d'imposition moyens ou les comparaisons sur le plan du revenu net. La graphique 2 présente une comparaison des taux moyens de l'impôt, ou plus précisément des gains par niveau de revenu que procurera la réforme. Là aussi, l'hypothèse est que tout le revenu provient d'un salaire.

Graphique 1
Taux d'imposition marginaux antérieurs et postérieurs à la réforme pour un ménage de deux adultes à un revenu



Source: Marion Wrobel, « La réforme fiscale et la famille », Rapport préparé pour le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce (Ottawa, Bibliothèque du Parlement, 1987), p. 3.

3.3 Le comité a voulu étudier cette question plus à fond et a demandé à la

Bibliothèque du Parlement d'entreprendre des recherches visant à comparer le nouveau régime fiscal et l'ancien pour les contribuables à revenu moyen. Le graphique 1 présente quelques-unes de ces constatations. Le nouveau profil du taux marginal dépasse le profil actuel à 27 500 \$, comme prévu, et reste supérieur au taux actuel jusqu'à 46 500 \$ environ. Le point de transition actuel est un peu inférieur à 46 500 \$. Cet écart survient en partie parce que les simulations informatiques incorporent les complexités du régime fiscal, alors que l'exemple précédent était largement théorique, mais surtout parce que la famille du graphique 1 n'a pas d'enfant de sorte que le point de transition est, par conséquent, de 940 \$ inférieur à notre exemple précédent (étant donné que la déduction pour enfants de moins de 18 ans s'élève à 470 \$ par enfant).

3.4 Comme ce qui justifie cette comparaison concerne essentiellement les différences entre les barèmes de taux marginaux d'une part et la différence entre le revenu total et le revenu imposable avant et après la réforme, d'autre part, il est clair que le niveau des déductions joue un rôle essentiel. En effet, si l'on devait retravailler le graphique 1 pour un ménage de personnes âgées (plus de 65 ans), le point de transition se situerait à un niveau de revenu beaucoup plus élevé étant donné que les montants déductibles sont plus grands. Plus précisément, le ménage aurait droit de réclamer une exemption en raison d'âge qui, pour un couple, s'élèverait à 5 340 \$. L'impact de cette mesure sur le graphique 1 pousserait le point de transition au-delà de 50 000 \$. Ce niveau de revenu de transition monterait encore davantage si les intérêts, les dividendes et (ou) les gains en capital représentaient une bonne part du revenu du ménage (étant donné que la déduction pour intérêts et dividendes de 1 000 \$ a disparu et que les dividendes et les gains en capital font l'objet d'un traitement moins généreux par suite de la réforme). En d'autres mots, il est vraisemblable que, pour certains ménages de personnes âgées, le taux d'imposition marginal, après la réforme, dépasserait le taux d'imposition marginal actuel, pour l'ensemble de la tranche d'imposition des personnes à revenu moyen de 27 500 \$ – 55 000 \$.

3.1 Comme il est indiqué dans le chapitre I, les nouveaux taux fédéraux statutaires s'établissent à 17 p. 100 jusqu'à 27 500 \$, à 26 p. 100 sur les prochains 27 500 \$ (jusqu'à 55 000 \$) et à 29 p. 100 pour les revenus imposables supérieurs à 55 000 \$. Le comité se préoccupe de ce que le taux fédéral de 26 p. 100 sur les revenus imposables aussi faibles que 27 500 \$ et un taux fédéral-provincial combiné de 39 p. 100 (pour l'Ontario) sont tout simplement trop élevés, en termes absolus comme en termes relatifs par rapport au régime fiscal existant. Le texte qui suit a pour objet, d'abord, de prouver qu'il en est ainsi et, ensuite, de formuler quelques suggestions d'amélioration.

Revenu total par rapport au revenu imposable

3.2 Il importe de reconnaître que le calcul du «revenu imposable» en vertu d'un régime fiscal à base de crédits diffère de celui prévu par un régime fondé sur les déductions ou les exemptions. Prenons par exemple une famille de quatre à un seul revenu, deux enfants de moins de 18 ans et, pour la simplicité, aucune contribution à un R.E.R. En vertu du nouveau régime, le revenu imposable de la famille serait essentiellement identique à son revenu total, c'est-à-dire qu'il n'y aurait pas de déductions, seulement des crédits d'impôt à valoir sur les impôts à payer. Dans le cadre du régime actuel, cette famille peut déduire 9 450 \$ (les exemptions personnelles et de marié, les exemptions pour enfants et la déduction pour emploi de 500 \$). Ainsi le «revenu imposable» de la famille équivalendrait à son revenu total moins 9 450 \$. Supposons ensuite que le revenu total de la famille s'élève à 27 501 \$. En vertu du nouveau régime, le revenu imposable s'élèverait aussi à 27 501 \$ et le taux marginal serait de 26 p. 100. En vertu du régime actuel, le revenu imposable est de 18 051 \$ (27 501 \$ moins 9 450 \$) et le taux marginal est de 20 p. 100. En fait, en vertu du régime actuel, le revenu total de la famille (en supposant toujours qu'il n'y a qu'un salarié) devrait dépasser 46 500 \$ avant d'être frappé d'un taux marginal de plus de 26 p. 100.

2.11 En bref, donc, le comité entérine les grands axes de la réforme fiscale. Cela ne l'empêche toutefois pas de constater que des aspects précis de la réforme laissent à désirer. De fait, nombre des lacunes découlent de la non-concrétisation dans le Livre blanc des principes généraux de l'équité horizontale, de la progressivité et de la neutralité. Avant de se pencher sur ces aspects précis, le comité désire faire état de deux points qui le préoccupent particulièrement. Le premier est l'effet qu'auront les nouveaux paliers d'imposition sur la classe moyenne. En termes simples, les taux marginaux ainsi que les taux moyens (sous réserve d'hypothèses raisonnables) de l'impôt augmenteront pour un groupe important de Canadiens à revenu moyen. Le deuxième a trait au traitement fiscal des revenus de placements et, de façon plus générale, à l'unification du régime fiscal des particuliers et des sociétés. La première des préoccupations du comité se rattache au principe de la progressivité, alors que la deuxième se rattache à la fois au principe de l'équité horizontale et à celui de la neutralité, c'est-à-dire que les propositions visant l'imposition du revenu de placements et l'impôt des sociétés pourraient nuire à notre compétitivité internationale. Le comité estime que dans les deux cas les problèmes sont causés du fait qu'on procédera par étapes. Le comité s'explique davantage dans les chapitres qui suivent.

2.9 La réduction des taux marginaux de l'impôt, particulièrement de ceux qui sont les plus élevés, a pour effet d'augmenter le revenu après impôt des personnes à revenu élevé. Cette augmentation est en partie annulée par les diverses dispositions d'élargissement de l'assiette fiscale s'appliquant aux revenus non salariaux, qui dans certains cas seront nettement défavorables pour ces personnes. Le comité accepte ce fait comme étant une conséquence nécessaire de la réforme fiscale, étant donné notamment le profil des nouveaux taux marginaux de l'impôt aux États-Unis. Cela étant dit, le comité accueille favorablement, comme il l'indique antérieurement, la transformation des exemptions en crédits d'impôt. Cette seule mesure améliore substantiellement la progressivité du régime fiscal des particuliers. Les crédits proposés au titre de la taxe de vente pour les personnes à faible revenu, pourvu qu'ils soient substantiels, contribueront également beaucoup à corriger la nature régressive de la taxe de vente multi-stades. De fait, à la condition, comme l'indique le Livre blanc, que la mise en oeuvre de la taxe de vente s'accompagne d'un abaissement des taux marginaux de l'impôt de la classe moyenne et de l'octroi de généreux crédits au titre de la taxe de vente aux personnes et aux familles à faible revenu, le comité est convaincu que l'élargissement de la taxation des ventes pourra être intégré avec succès et justice à notre régime fiscal global.

La neutralité

2.10 La réduction des taux marginaux de l'impôt des particuliers et des sociétés permettra de mieux aligner notre régime fiscal sur celui de notre voisin du Sud et contribuera à réduire au minimum l'innévitale migration de personnes et de capitaux qui aurait eu lieu. Le comité se réjouit également que le gouvernement ait enfin décidé de remplacer la maladroite TVF par une taxe de vente multi-stades. Cette décision est importante tant sur le plan de l'équité que de l'efficacité. Pour ce qui est de l'efficacité par exemple, la mesure allégera nos exportations d'une taxe de deux milliards de dollars, allégera déjà important en soi mais qui prend toute son importance dans le contexte de l'accord canado-américain de libre-échange. Conséquence parallèle et manifestement tout aussi importante, les importations ne jouiront plus d'une taxation avantageuse comparativement aux produits nationaux.

raisons qui inspirent la réforme fiscale, mais aussi parce qu'il permet de déterminer quelles propositions de modification du Livre blanc sont cohérentes avec les grands axes et lesquelles ne le sont pas. La cohérence ne doit pas nécessairement être érigée en vertu, qu'il s'agisse d'évaluer les propositions de la réforme ou de recommander des variantes, mais elle permet de situer dans un cadre utile notre analyse subséquente. Nous commençons cette analyse par l'étude de l'équité horizontale (traitement égal pour des personnes placées dans des situations identiques) de la réforme fiscale.

L'équité horizontale

2.7 Dans les trois domaines de la fiscalité (impôt des particuliers, impôt des sociétés et taxes de vente), les propositions du Livre blanc ont pour but de réduire les écarts existants. Pour ce qui est de l'impôt des particuliers, cela est largement accompli par l'élargissement de l'assiette fiscale, tel le plafonnement de l'exemption à vie des gains en capital à 100 000 \$ plutôt qu'à 500 000 \$, par l'élimination ou la réduction de divers abris fiscaux et par l'application de règles d'admissibilité plus rigides pour certaines déductions relatives au revenu tiré d'un travail indépendant. Le résultat net sera l'imposition plus uniforme du revenu, peu en importe la source. Les modifications proposées au régime d'imposition des sociétés auraient également pour effet de réduire les écarts entre différents secteurs. Une partie de ce processus d'uniformisation découle des dispositions qui réduiraient le nombre des sociétés rentables ne payant aucun impôt ainsi que de la levée de nouveaux impôts dans certains secteurs, comme celui des institutions financières et des sociétés immobilières, de sorte que chacun supporte une proportion plus équitable du fardeau fiscal. Cette notion de l'égalité de traitement dans des situations identiques est probablement la plus évidente dans la transformation proposée de la TVF en une quelconque taxe à la valeur ajoutée d'application universelle: la mesure aurait pour effet non seulement d'élargir considérablement l'assiette, mais d'uniformiser beaucoup plus les taux de la taxe.

2.8 Le comité accueille favorablement ce principe général de la taxation. Non seulement il améliore l'équité, mais aussi il devrait favoriser l'efficacité puisque les considérations fiscales joueront désormais un moindre rôle dans les décisions d'investissement, et ce dans toutes les industries.

élevé. De toute façon, si on admet qu'il faille accorder un répit aux Canadiens à revenu élevé en abaissant les taux marginaux, comment alors satisfaire aux principes d'équité et de progressivité? Une solution partielle exposée dans le Livre blanc est de transformer les exemptions en crédits d'impôt et de hausser le plafond de certains crédits remboursables. Bien qu'il ne partage pas nécessairement ces vues sur la « progressivité » d'un régime fiscal, le comité ne peut qu'applaudir à la proposition faite dans le Livre blanc d'introduire un système de crédits pour l'impôt sur le revenu des particuliers.

2.5 Le point de tout ce débat est de souligner le délicat exercice d'équilibrage qui est inhérent à toute réforme majeure du régime fiscal. On peut certes se donner des buts louables, comme accroître l'équité horizontale, la progressivité et l'efficacité, mais il faut par ailleurs admettre que ces buts doivent s'inscrire dans la perspective d'un monde de plus en plus mobile où les régimes fiscaux de nos principaux partenaires commerciaux limitent de fait les choix des réformateurs. Voici à cet égard un extrait d'un mémoire présenté au comité (traduction libre):

L'ensemble de la réforme fiscale reflète un délicat équilibre entre la rationalisation économique et l'opportunisme politique, entre le raffistolage et la réforme à long terme, entre la nécessité pour demeurer concurrentiels d'abaisser les taux de l'impôt des particuliers et des sociétés et par les besoins financiers indécents créés par l'énorme déficit du gouvernement, et finalement entre les intérêts différents des nombreux groupes de pression. Dans l'ensemble, la réforme est un excellent exemple de ce qu'il est possible d'accomplir. (Robert D. Brown, « The Effects of Tax Reform on Business », dans *Tax Reform: Perspectives on the White Paper*, soumission de l'Institut C.D. Howe, octobre 1987)

Et il en sera toujours ainsi des réformes fiscales.

2.6 Partiellement parce qu'il est conscient des compromis inhérents à toute réforme fiscale et partiellement parce qu'il désire reconnaître tous les mérites du Livre blanc, le comité étudie maintenant la mesure dans laquelle les propositions de la réforme fiscale reflètent les grands axes de la réforme. Bien sûr, cette façon de procéder présente la réforme fiscale sous son jour le plus favorable. L'exercice est néanmoins précieux, non seulement parce qu'il permet de mettre en évidence les

d'inspiration de la réforme canadienne. C'est particulièrement le cas pour la réforme de l'impôt des sociétés. Les États-Unis ayant abaissé considérablement leurs taux, il est nécessaire de réduire substantiellement les taux nominaux de l'impôt des sociétés au Canada. Ne pas le faire se traduirait très rapidement par une vive érosion de l'assiette fiscale canadienne. Si nos taux demeuraient substantiellement plus élevés, certaines industries iraient s'établir aux États-Unis afin de profiter des taux moindres. Le problème le plus immédiat est que des multinationales, canadiennes ou étrangères, commenceraient à faire passer facticement des revenus vers les États-Unis afin de profiter des taux moindres, et des dépenses vers le Canada pour lesquelles les déductions produiraient de plus grandes économies d'impôt. Le gouvernement ayant déclaré son souci d'équité et de justice et s'étant engagé à faire assumer une plus grande part du fardeau fiscal par les sociétés, ce danger limite la nature de la réforme de l'impôt des sociétés.

2.4 De façon semblable, les réformes de l'impôt des particuliers survenues

aux États-Unis limitent également les propositions de réforme de l'impôt sur le revenu des particuliers. Davantage que dans le cas des sociétés, le Canada peut probablement tolérer l'existence de taux marginaux d'imposition supérieurs à ceux des États-Unis, surtout parce que notre infrastructure des services publics et sociaux est plus générale que celle des États-Unis, sans compter que la plupart des Canadiens sont attachés à ces services. Néanmoins, de l'avis du comité et manifestement de l'avis du gouvernement, les écarts actuels des taux marginaux d'imposition sont trop considérables. Comme le souligne un des mémoires présents, de jeunes Canadiens, extrêmement compétents et mobiles, tendent à aller faire fortune aux États-Unis puis à revenir au Canada pour profiter des programmes de santé, des programmes sociaux et même des avantages fiscaux accordés aux personnes âgées. Le comité prend cette menace de la mobilité au sérieux et approuve la proposition du Livre blanc de réduire substantiellement les taux marginaux les plus élevés du régime fiscal canadien. Certains membres ont également fait valoir que la réduction des taux marginaux est importante pour endiguer la croissance de l'économie clandestine, déjà importante, et pour stopper le flux grandissant des investissements faits dans le but d'éviter l'impôt. De fait, nombre de prétendues échappatoires fiscales sont une conséquence directe de l'existence de taux marginaux élevés. Des statistiques de la réforme fiscale de 1981 de l'administration Reagan indiquent que l'abaissement des taux marginaux supérieurs aux États-Unis a eu pour effet de hausser et non d'abaisser les impôts provenant des personnes à revenu

Introduction

2.1 Après ce résumé, le comité commence maintenant son analyse et son évaluation du Livre blanc. Dans le présent chapitre, son but est, tout d'abord, de dégager les grands axes de la réforme et, en deuxième lieu, de souligner les grandes forces et les grandes faiblesses de celle-ci. Anticipant quelque peu sur sa conclusion, le comité précise tout de suite qu'il est d'avis que dans l'ensemble (première et deuxième étapes) les grands axes de la réforme fiscale sont extrêmement méritoires, bien qu'il existe quelques grandes questions et de nombreux problèmes particuliers qui, d'après le comité, peuvent et doivent être considérablement améliorés (le chapitre VI portera plus en détail sur ces problèmes). Si toutefois la deuxième étape ne se matérialisait pas sous peu, l'opinion du comité serait alors beaucoup moins favorable. Bien qu'il préciserait ses inquiétudes dans cette éventualité, le comité estime que le meilleur moyen pour le gouvernement de les apaiser est de s'engager à mettre en oeuvre rapidement la deuxième étape de la réforme.

Les grands axes de la réforme

2.2 Le thème « Un régime plus équitable comportant des taux moins élevés » du Livre blanc résume bien les grands axes de la réforme. Dans son analyse des diverses propositions, le comité préfère cependant se pencher sur les thèmes suivants: a) l'équité, horizontale (égal traitement pour des personnes dans des situations identiques) et verticale (traitement équilibré des personnes dans des situations non identiques, dont l'un des aspects est la progressivité du régime); et b) la neutralité, c'est-à-dire que le régime fiscal soit fondé sur l'efficacité, d'une part, et qu'il soit, d'autre part, compatible avec les régimes fiscaux de nos grands partenaires commerciaux.

2.3 Il importe de souligner dès maintenant, plus que ne le fait peut-être le Livre blanc, que la récente réforme fiscale des États-Unis est une grande source

- augmenter sensiblement les crédits d'impôt remboursables, ce qui permettrait d'offrir un régime fiscal plus équitable aux Canadiens à faible revenu; et
- financer d'autres réductions de l'impôt sur le revenu à l'intention des

Canadiens à revenu moyen.

Le gouvernement se propose donc, au cours de la deuxième étape de la réforme, de délaissier considérablement l'imposition sur le revenu au profit de la levée de taxes à la consommation. Ainsi, les surtaxes actuelles sur l'impôt fédéral des particuliers et des sociétés représentent des recettes tout juste inférieures à deux milliards de dollars. Le gouvernement ne fixe toutefois pas de date précise pour le début de la seconde étape de la réforme.

1.12 Les pages qui précèdent n'ont porté que sur certains faits saillants des propositions de la réforme. Elles contiennent toutefois les renseignements de base nécessaires à la compréhension de l'analyse qui suit.

1.9 La pièce maîtresse de la deuxième étape de la réforme fiscale sera le remplacement de la TVF par une taxe de vente multi-stades. Le Livre blanc propose trois variantes à cette taxe qui remplacera la TVF, les trois revenant à substituer à l'actuelle taxe sur les ventes des fabricants une taxe de vente à assiette élargie. L'assiette de la taxe serait en effet élargie pour comprendre les ventes au détail de services et de biens. Enfin, le gouvernement fédéral sonde les provinces pour voir si les taxes de vente au détail qu'elles perçoivent actuellement pourraient être intégrées à la nouvelle taxe de vente nationale.

1.10 Les arguments en faveur du remplacement de la TVF par une quelconque taxe de vente multi-stades ou par une taxe à la valeur ajoutée sont extrêmement convaincants. Comme le souligne le Livre blanc, l'assiette de la TVF est non seulement étroite, mais ses taux varient considérablement dans les secteurs touchés. Fait plus important encore, la TVF a introduit un effet considérable de distorsion dans le commerce extérieur du Canada. Nos exportations sont en effet frappées de cette taxe, qui rapporte pour le secteur environ deux milliards de la quinzaine de milliards de dollars perdus. En revanche, nos importations échappent fréquemment à la taxe. Les trois variantes proposées en remplacement de la TVF incorporent une réduction de la taxe imposée sur les produits d'exportation et font en sorte que les importations ne jouissent pas d'un traitement privilégié comparativement aux produits nationaux.

1.11 La taxe de vente multi-stades ou la taxe à la valeur ajoutée à assiette la plus large possible, n'y échappant que certains articles non commerciaux tels les paiements d'assurance-maladie, produirait approximativement trois milliards de dollars en recettes à chacun des points d'application de la taxe. À des fins d'illustration, le ministère des Finances propose une taxe de 8 p. 100 qui produirait des recettes de 24 milliards de dollars approximativement. Grâce à ces recettes, on se propose de réaliser quatre objectifs au cours de la deuxième étape de la réforme:

- remplacer les recettes provenant actuellement de la TVF;
- éliminer l'actuelle surtaxe de 3 p. 100 sur l'impôt des particuliers et des sociétés;

Table 3

Fiscal Implications of the First Stage

A. Total Direct Revenue and Expenditure Impacts of the Personal and Corporate Tax Measures					B. Related Revenue Measures				
1988-89	1989-90	1990-91	1991-92	Total	Revenue impacts				
					Personal income tax				
					Conversion of exemptions to credits and marginal tax rate reductions				
-2,185	-5,910	-4,600	-4,905	-17,600	Base-broadening and other measures				
480	2,070	2,255	2,495	7,300	Net personal income tax reductions				
-1,705	-3,840	-2,345	-2,410	-10,300	Corporate income tax				
					Tax rate reductions				
-635	-1,545	-1,645	-1,665	-5,490	Base-broadening measures				
1,165	2,170	2,810	3,190	9,335	Net corporate income tax increases				
530	625	1,165	1,525	3,845	Total net revenue reductions				
-1,175	-3,215	-1,180	-885	-6,455	Expenditure impacts				
					Increased payments under Established Program Financing and Equalization				
340	360	385	395	1,480	Changes to the federal sales tax (FST) and the refundable sales tax credit				
					Shift in federal sales tax to wholesale level for selected items and change in the treatment of marketing companies				
295	310	315	330	1,250	10-per-cent tax on specified telecommunication and cable services				
870	945	1,000	1,055	3,870	Tax at general rate on paint and wallpaper				
60	60	65	65	250	Increase in refundable sales tax credit by \$20 per adult and \$10 per child				
-120	-150	-155	-160	-585	Net increase in FST revenues				
1,105	1,165	1,225	1,290	4,785	Tax liability management				
					Acceleration of source deductions and quarterly instalments of personal income tax				
1,600	1,100			1,100	Acceleration of sales and excise tax payments				
1,600	1,100			1,600	Total revenue increases resulting from tax liability management				
2,705	2,265	+1,225	+1,290	+7,485	Total net revenue increases				
-1,190	1,310	340	-10	+450	Deficit implications of stage one of tax reform				

Source: Tax Reform 1987, Economic and Fiscal Outlook, p.30 (the last column has been added to the original table).

même étendue aux ventes des sociétés de commercialisation ayant des liens avec le fabricant et, dans le cas d'une gamme limitée de produits, elle sera déplacée du stade du fabricant au niveau du gros. La TVF sera augmentée dans certains cas. La peinture et le papier peint seront taxés à 12 p. 100 plutôt qu'à 8 p. 100 et, surtout, une nouvelle taxe sur les services de télécommunications sera levée au taux de 10 p. 100. L'augmentation du crédit remboursable au titre de la taxe de vente (de 50 à 70 \$ par adulte et de 25 à 35 \$ par enfant) permettra de protéger dans une certaine mesure les ménages à faible revenu des augmentations de la taxe qui produiront des recettes supplémentaires d'un milliard de dollars en 1988-1989.

1.7 En dernier lieu, un certain nombre d'importantes mesures d'observation et d'administration seront mises en oeuvre au cours de la première étape. Il y aura accélération de la remise des retenues à la source et des acomptes provisionnels trimestriels de l'impôt sur le revenu des particuliers ainsi qu'une accumulation des paiements des taxes de vente et d'accise qui produiront respectivement une augmentation définitive des recettes de 1,1 milliard de dollars et de 1,6 milliard de dollars. Les propositions du Livre blanc prévoient également une disposition générale anti-évitement qui vise à prévenir les mécanismes factices d'évitement fiscal.

1.8 La première étape de la réforme est neutre, c'est-à-dire qu'elle ne modifie pas les recettes du gouvernement. Le tableau 3 présente les projections de recettes et de dépenses dont fait état le Livre blanc. Entre 1988 et 1992, l'impôt direct versé par les particuliers chutera (comparativement à ce qu'il aurait été par ailleurs) d'un peu plus de 10 milliards de dollars, alors que l'impôt versé par les sociétés augmentera de 3,8 milliards de dollars. La hausse des paiements de financement des programmes établis et de péréquation fera « chuter » les recettes d'environ 1,5 milliard de dollars. Ces baisses seront compensées par des recettes de 4,8 milliards de dollars provenant des nouvelles mesures de la taxation indirecte et par des recettes de 2,7 milliards de dollars provenant d'une modification de la gestion des rentrées fiscales. Dans l'ensemble, la première étape de la réforme est essentiellement neutre: elle ne se traduit que par une augmentation nette des recettes d'un demi milliard de dollars entre 1988 et 1992.

1.5 Pour ce qui est de l'impôt sur les sociétés, l'accent est placé sur la réduction des variations actuelles des taux réels d'imposition existant entre les diverses industries. À cet égard, l'une des propositions les plus importantes est l'institution de règles qui accroîtront l'impôt perçu des institutions financières, des compagnies d'assurance et des sociétés immobilières. Au nombre des autres principales dispositions prévues, on remarque:

- le remplacement de la déduction immédiate actuelle des dépenses d'émission de titres d'emprunt par une déduction étalée sur la durée de l'endettement ou sur cinq ans (la plus grande des deux périodes étant retenue);

- la levée d'un impôt sur les dividendes provenant de nouvelles actions privilégiées, mesure qui compliquera la tâche aux sociétés ne payant pas d'impôt et qui « empruntent » des fonds par le biais d'actions privilégiées;

- l'élimination progressive de la déduction pour épuisement et le resserrement des règles sur la déduction des dépenses cédées par les sociétés en commandite;

- la réduction des déductions pour amortissement dans le cas des immeubles, de l'équipement des entrepreneurs et de la plupart des machines. Le taux d'amortissement linéaire sur trois ans du matériel de fabrication et de transformation fera place à un taux de 25 p. 100 de la valeur résiduelle;

- après 1989, la déduction pour amortissement sera assujettie à une règle de « mise en service », changement qui aura pour résultat de retarder les déductions et d'accroître les coûts de réalisation des nouveaux grands projets.

Enfin, l'imposition de la limite de 80 p. 100 des dépenses engagées pour la déduction au titre des repas d'affaires et des frais de représentation, la réduction de la majoration des dividendes et l'augmentation de la portion imposable des gains en capital supérieure à la limite de 100 000 \$ auront aussi un effet sur l'impôt des sociétés.

1.6 En dépit de ses lacunes reconnues, la taxe sur les ventes des fabricants (TVF) continuera d'être levée pendant la première étape de la réforme. La taxe sera

1.4 Au cours de la première étape de la réforme, le régime fiscal des sociétés se caractérisera également par un élargissement de l'assiette et par un abaissement des taux d'imposition. L'actuel taux général d'impôt fédéral des sociétés de 36 p. 100 sera abaissé à 28 p. 100. Le taux normal d'impôt fédéral applicable aux revenus tirés de la fabrication sera ramené progressivement de 30 à 23 p. 100 d'ici 1991. Le taux d'imposition des petites entreprises, qui est actuellement de 15 p. 100 pour les activités générales et de 10 p. 100 pour les activités de fabrication, sera désormais de 12 p. 100. Les changements proposés sont résumés au tableau 2.

Tableau 2

Taux d'impôt fédéral sur les sociétés

Nouveaux taux en vigueur au 1 ^{er} juillet de chaque année				
Taux actuels	1988	1989	1990	1991 et années suivantes

Entreprises générales	36	28	28	28
Entreprises de fabrication	30	26	25	24
Petites entreprises générales	15	}	12	12
Petites entreprises de fabrication	10		12	12

Remarque: Ces changements ne modifieront pas les réductions de taux d'imposition prévues pour le 1^{er} juillet 1987. Tous les taux sont indiqués après l'abattement provincial de 10 pour cent.

Source: Réforme de l'impôt direct, chapitre 5, p. 105.

Tableau I
Taux combinés de l'impôt fédéral et provincial, après la réforme

Taux provinciaux représentant une partie de l'impôt fédéral de base	Taux fédéral-provincial marginaux combinés		
	Inférieur	Moyen	Supérieur
⇒(en pourcentage)⇒			
Terre-Neuve	60,0	41,6	46,4
Ile-du-Prince-Édouard	55,0	40,3	45,0
Nouvelle-Écosse	56,5	40,7	45,4
Nouveau-Brunswick	58,0	41,1	45,9
Québec	-	-	-
Ontario	50,0	39,0	43,5
Manitoba	54,0	40,0	44,7
Saskatchewan	50,0	39,0	43,5
Alberta	46,5	38,1	42,5
Colombie-Britannique	51,4	39,4	43,9

Noter: Ces taux excluent la surtaxe de 3 p. 100 de l'impôt fédéral.

1.3 Le tableau I indique ce que sont les taux marginaux combinés de l'impôt fédéral et provincial. Ces taux font exclusion de la surtaxe de 3 p. 100 de l'impôt fédéral qui continuera d'être perçue pendant la première étape de la réforme. L'élargissement de l'assiette fiscale se fera notamment par l'élimination de certaines déductions et de certains abris fiscaux et par l'imposition de limites sur d'autres déductions, comme les déductions au titre de l'utilisation d'une automobile, des repas d'affaires et des frais de représentation et des bureaux à domicile. Plusieurs mesures auront par ailleurs un important effet sur le traitement fiscal du revenu de placements: l'exemption à vie de 500 000 \$ des gains en capital sera ramenée à 100 000 \$; la partie imposable des gains en capital (au-delà de l'exonération de 100 000 \$) passera de la moitié aux deux tiers pour 1988 et 1989 puis aux trois quarts par la suite; le crédit d'impôt pour dividendes, qui est déjà passé de 50 p. 100 à 33 ⅓ p. 100 pour l'année fiscale 1987, sera ramené à 25 p. 100; enfin, la déduction de 1 000 \$

1.1 Le 18 juin 1987, l'honorable Michael H. Wilson, ministre des Finances, présentait au Parlement les propositions de la réforme fiscale du gouvernement. Le comité se réjouit d'avoir l'occasion de livrer ses observations sur ces propositions. Il désire également remercier les nombreux témoins qui ont comparu devant lui ou qui lui ont fait parvenir un mémoire (voir annexes). Dans le présent document, les expressions « Livre blanc », « propositions de la réforme fiscale » et « réforme fiscale » sont employées indistinctement pour désigner l'ensemble des documents déposés le 18 juin 1987.

La première étape

1.2 La réforme doit se faire en deux étapes. La première étape, qui devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1988, mais qui n'aura des incidences sur le revenu net qu'à compter du 1^{er} juillet 1988, consiste essentiellement à élargir l'assiette fiscale et à abaisser les taux marginaux de l'impôt sur les revenus des particuliers et des sociétés. Pour ce qui est de l'impôt sur le revenu des particuliers, les dix paliers antérieurs ont été ramenés à trois: 17 p. 100 pour les premiers 27 500 \$ de revenu imposable; 26 p. 100 pour le revenu imposable se situant entre 27 500 \$ et 55 000 \$; et 29 p. 100 pour le revenu imposable au-delà de 55 000 \$. Il s'agit là des taux fédéraux. Pour les neuf provinces qui ont adhéré aux accords de perception fiscale pour l'impôt sur le revenu des particuliers (toutes les provinces à l'exception du Québec qui a mis sur pied son propre système de perception), les taux combinés de l'impôt fédéral et provincial se situeront entre 24,9 p. 100, 38,1 p. 100 et 42,5 p. 100 pour les Albertains (dont l'impôt provincial est égal à 46,5 p. 100 de l'impôt fédéral de base) et 27,2 p. 100, 41,6 p. 100 et 46,4 p. 100 pour les Terre-Neuviens (dont l'impôt provincial est égal à 60 p. 100 de l'impôt fédéral de base).

24. Le comité recommande que le gouvernement dépose, dès que possible, le projet de loi visant la mise en oeuvre d'une taxe de vente multi-stades à assiette élargie pour remplacer l'actuelle taxe fédérale de vente.

25. Le comité recommande que la proposition visant l'application de la taxe fédérale de vente aux sociétés de commercialisation liées ne soit pas mise de l'avant.

26. Le comité recommande que le gouvernement adopte une loi visant à imposer la taxe sur les services de télécommunications et que cette loi précise que cette taxe de 10 p. 100 sera éliminée lorsque la taxe de vente multi-stades sera perçue sur un large éventail de produits et de services, et notamment les services de télécommunications.

27. Le comité recommande que la disposition générale anti-évitement proposée dans le Livre blanc ne soit pas adoptée. Il recommande en outre que si une nouvelle mesure est élaborée, elle n'ait pas d'effet rétroactif et que tout futur projet de loi à ce sujet soit rendu public pour permettre le débat et qu'une telle loi n'entre pas en vigueur avant d'avoir été revêtue de la sanction royale.

28. Le comité recommande que la proposition d'imposer une pénalité fiscale égale à la moitié de l'intérêt dû sur les acomptes provisionnels tardifs ne soit pas mise en oeuvre, et que l'on continue plutôt d'appliquer les règles actuelles.

29. Le comité recommande que le ministère des Finances commence à consulter les groupes intéressés afin de déterminer quelles parties de la Loi de l'impôt sur le revenu se prêtent à une simplification structurelle et qu'il amende en conséquence la Loi avec célérité, en adoptant les mêmes principes qui ont servi à simplifier les règles relatives à la petite et moyenne entreprise.

- un régime fiscal plus restrictif que les agriculteurs à temps plein, ainsi que l'élaboration de critères plus satisfaisants de détermination du statut.
17. Le comité recommande que les règles proposées dans le Livre blanc visant à limiter les déductions pour amortissement au cinquième de la déduction maximale quand le véhicule est utilisé à des fins d'entreprise entre 20 p. 100 et 90 p. 100 du temps soient rejetées, et que la déduction admissible soit plutôt basée sur le prorata de l'utilisation du véhicule à des fins d'entreprise.
18. Le comité recommande l'acceptation de la limite de 20 000 \$ donnant droit à une déduction pour amortissement d'automobile, mais qu'à ce montant soient ajoutées la taxe de vente provinciale et les frais de transport. Le comité recommande également que la limite de 20 000 \$ s'applique pour les années 1988 et 1989 et qu'une autre limite, calculée en fonction de l'augmentation du coût de la vie, soit appliquée à compter de 1990, un ajustement semblable étant apporté au plus tard tous les deux ans par la suite.
19. Le comité recommande de maintenir la déductibilité entière des repas consommés par une personne d'affaires qui se déplace pour affaires loin de son lieu de résidence ou qui participe à un congrès ou un colloque (à son lieu de résidence ou non).
20. Le comité recommande que les déductions pour pertes sur prêts ne soient permises uniquement s'il est déterminé que les prêts sont partiellement ou totalement irrécouvrables.
21. Le comité recommande que les institutions financières puissent accumuler des réserves déductibles d'impôt jusqu'à concurrence de un pour cent de la première tranche de 100 millions de dollars d'actifs admissibles.
22. Le comité recommande que les réserves existantes qui ne seraient pas permises en vertu du nouveau système soient intégrées au revenu en montants égaux sur une période de sept ans.
23. Le comité recommande que le gouvernement n'adopte pas l'impôt de 15 p. 100 sur les revenus de placements des compagnies d'assurance.

8. Le comité recommande que le gouvernement abandonne la proposition d'imposer les dividendes d'actions privilégiées et qu'il élabore un moyen plus efficace pour prévenir que les dividendes reçoivent un traitement fiscal préférentiel lorsqu'ils sont versés par des sociétés payant peu ou pas d'impôt.

9. Le comité recommande de maintenir le statu quo pour ce qui est des investissements privés dans les productions cinématographiques et télévisuelles canadiennes.

10. Le comité recommande que les mesures actuelles relatives aux IRLM soient maintenues pour ceux qui ont acheté ou se sont légalement engagés à acheter un IRLM le 18 juin 1987. Il recommande également que le premier acheteur subséquent d'un IRLM détenu par un particulier soit traité comme si l'achat avait été fait au plus tard le 18 juin 1987.

11. Le comité recommande que le prix de base des actions accréditives soit réduit uniquement de la juste valeur marchande des actions au moment de leur acquisition.

12. Le comité recommande que la déduction du crédit d'impôt à la R-D ne soit pas limitée à 50 p. 100 de l'impôt exigible.

13. Le comité recommande que le gouvernement renonce à sa proposition d'exiger des promoteurs qu'ils capitalisent les frais de financement des terrains vacants.

14. Le comité recommande que les frais accessoires de la période de construction soient capitalisés, mais qu'ils le soient totalement dans les coûts du bâtiment.

15. Le comité recommande que les mesures fiscales s'appliquant aux agriculteurs demeurent inchangées, et plus particulièrement que les agriculteurs puissent continuer d'utiliser la comptabilité de caisse ainsi que l'établissement de la moyenne.

16. Le comité recommande en outre l'adoption de mesures différentes qui garantiront que les personnes possédant des exploitations agricoles ou détenant des investissements agricoles passifs mais ne se qualifiant pas comme agriculteurs à temps plein soient assujetties à

Recommandations

1. Le comité recommande que l'allocation familiale ne soit pas imposable et que la proposition d'accorder un crédit d'impôt de 65 \$ à ceux qui assurent le maintien d'enfants admissibles à l'allocation familiale soit rejetée.

2. Le comité recommande qu'un crédit d'impôt de 130 \$ soit consenti aux enfants financièrement à charge âgés de 18 à 21 ans et à ceux qui fréquentent à plein temps un établissement d'enseignement postsecondaire.

3. Le comité recommande qu'un conjoint à charge puisse gagner 1 000 \$ par année avant que ne commence l'érosion du crédit d'impôt au titre du conjoint. Nous recommandons en outre qu'un enfant de moins de 18 ans puisse gagner 2 500 \$ avant que la «récupération fiscale» ne s'applique au parent qui assure son soutien.

4. Le comité recommande que, une fois le montant total des crédits transférables établi selon l'usage, le conjoint à charge ait la possibilité de transférer les crédits au conjoint qui assure son soutien ou de réclamer un remboursement du montant transférable.

5. Le comité recommande la réinstauration d'une disposition générale d'étalement du revenu semblable à celle qui existait de 1972 à 1981. Il recommande également le maintien de l'établissement de la moyenne pour les agriculteurs et les pêcheurs.

6. Le comité recommande que dès la première étape de la réforme on limite aux deux tiers les gains en capital à inclure dans le revenu.

7. Le comité recommande de créer un crédit d'impôt pour revenu de placements de sources canadiennes égal à 17 p. 100 de ce revenu jusqu'à concurrence d'un maximum annuel de 170 \$, et que ce crédit soit transférable entre conjoints.

22	Taux d'imposition moyens
23	Graphique 2: Gain d'impôt net après la première étape pour une famille de deux adultes à un revenu
26	Le profil des taux marginaux

CHAPITRE IV

29	INVESTISSEMENT ET REVENU DE PLACEMENTS
----	--

CHAPITRE V

35	LE PROCESSUS « PAR ÉTAPES »
----	-----------------------------------

CHAPITRE VI

39	RECOMMANDATIONS DÉTAILLÉES
----	----------------------------------

39	Imposition des particuliers et des familles
----	---

Graphique 3: Effets de la recommandation relative

42	aux allocations familiales
----	----------------------------------

44	Investissement
----	----------------------

48	Fiscalité des sociétés non financières
----	--

54	Institutions financières
----	--------------------------------

55	• Régime fiscal des créances douteuses
----	--

59	• Compagnies d'assurance-vie
----	------------------------------------

61	Changements des taxes de vente et d'accise
----	--

• Application de la taxe aux ventes d'une société de

62	commercialisation liée au fabricant
----	---

64	• Changements du niveau d'imposition de la taxe fédérale de vente ...
----	---

64	• Taxe sur les services de télécommunications
----	---

65	Administration
----	----------------------

66	Simplification
----	----------------------

69	Répercussions fiscales
----	------------------------------

ANNEXES

71	Annexe A: Liste des témoins
----	-----------------------------------

75	Annexe B: Liste des mémoires reçus
----	--

RECOMMANDATIONS	1
-----------------------	---

CHAPITRE I

L'ALLURE DE LA RÉFORME FISCALE	5
--------------------------------------	---

La première étape	5
Tableau 1: Taux combinés de l'impôt fédéral et provincial, après la réforme	6
Tableau 2: Taux d'impôt fédéral sur les sociétés	7
Tableau 3: Incidences financières de la première étape de la réforme fiscale	10
La deuxième étape	11

CHAPITRE II

LA RÉFORME FISCALE: UN SURVOL	13
-------------------------------------	----

Introduction	13
Les grands axes de la réforme	13
L'équité horizontale	16
L'équité verticale et la progressivité	17
La neutralité	17
Résumé	18

CHAPITRE III

LE TRAITEMENT FISCAL DES CANADIENS À REVENU MOYEN ...	19
---	----

Revenu total par rapport au revenu imposable	19
Graphique 1: Taux d'imposition marginaux antérieurs et postérieurs à la réforme pour un ménage de deux adultes à un revenu	21

RAPPORT DU COMITÉ

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

VINGTIÈME RAPPORT

Conformément aux ordres de renvoi du mardi 26 mai 1987 et du mardi 23 juin 1987, votre Comité a examiné la réforme fiscale au Canada, ou toute question s'y rattachant, et soumet un rapport intérimaire.

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 26 mai 1987:

«L'honorable sénateur Sinclair propose, appuyé par l'honorable sénateur van Roggen,

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce soit autorisé à étudier la réforme fiscale au Canada, ou toute question s'y rattachant; et

Que le Comité fasse rapport au plus tard le 29 février 1988.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 23 juin 1987:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Sinclair propose, appuyé par l'honorable sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough),

Que le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce, autorisé par le Sénat le 26 mai 1987, à étudier la réforme fiscale au Canada, ou toute question s'y rattachant, soit de plus autorisé à étudier les documents sur la réforme fiscale 1987, déposés au Sénat le 22 juin 1987 (document parlementaire n° 332-402).

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

COMPOSITION DU COMITÉ

L'honorable Ian Sinclair, *président*
L'honorable Finlay MacDonald (*Halifax*), *vice-président*

et

Les honorables sénateurs:

Anderson	Kirby
Buckwold	* MacEachen, c.p. (ou Frith)
Cogger	* Murray, c.p. (ou Doody)
Cottreau	Perrault, c.p.
Flynn, c.p.	Riel, c.p.
Kelly	Roblin, c.p.

* Membres d'office

Nota: Les honorables sénateurs Asselin, c.p., Barrow, Bosa, Doyle, Godfrey, Haidasz, c.p., Marshall, Olson, c.p., Stewart (*Antigonish-Guysborough*) et Turner ont aussi participé, à divers moments, aux travaux du comité.

Personnel de recherche:

Du Centre Roberts d'études canadiennes, Université York:
M. Thomas J. Courchene.

De Drache, Rotenberg:
Me Arthur B.C. Drache, c.r.;
Me Charles M. Rotenberg.

Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:
M. Basil Zafiriou, analyste principal;

M. Anthony Chapman, attaché de recherche, Division de l'économie;
M. Marion Wrobel, attaché de recherche, Division de l'économie.

Le greffier du comité

Timothy Ross Wilson

VINGTIÈME RAPPORT DU COMITÉ

Réforme fiscale au Canada

Douzième fascicule concernant:

Fascicule n° 48

Le mardi 1^{er} décembre 1987

Président
L'honorable IAN SINCLAIR

Banques et du
commerce

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

SÉNAT DU CANADA

Deuxième session de la
trente-troisième législature 1986-1987

TWENTIETH REPORT OF THE COMMITTEE

Tax reform in Canada

Twelfth proceedings on:

Issue No. 48

Tuesday, December 1, 1987

Chairman
The Honourable IAN SINCLAIR

Banking, Trade
and Commerce

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

SENATE OF CANADA

Second Session
Thirty-third Parliament 1986-87

DÉCEMBRE 1987

Vingtième rapport
(interimaire)
Comité sénatorial permanent des
banques et du commerce



RÉFORME FISCALE AU CANADA

Deuxième session, trente-troisième législature, 1986-1987

SÉNAT DU CANADA





Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banking, Trade and Commerce

Chairman:
The Honourable IAN SINCLAIR

Thursday, December 10, 1987

Issue No. 49

First Proceedings on:

Bill C-64, An Act to amend the Income Tax Act,
a related Act, the Canada Pension Plan and
the Unemployment Insurance Act, 1971.

WITNESSES:

(See back cover)

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banques et du commerce

Président:
L'honorable IAN SINCLAIR

Le jeudi 10 décembre 1987

Fascicule n° 49

Premier fascicule concernant:

Projet de Loi C-64, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur
le revenu et la législation connexe ainsi que le Régime de
pensions du Canada et la Loi de 1971
sur l'assurance-chômage.

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Ian Sinclair, *Chairman*
The Honourable Finlay MacDonald (*Halifax*),
Deputy Chairman

The Honourable Senators:

Anderson	*MacEachen, P.C. (or Frith)
Buckwold	*Murray, P.C. (or Doody)
Cogger	Olson, P.C.
Flynn, P.C.	Perrault, P.C.
Kelly	Riel, P.C.
Kirby	Roblin, P.C.
MacDonald	Sinclair
(<i>Halifax</i>)	

**Ex officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Olson substituted for that of the Honourable Senator Côtteau. (December 2, 1987)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Ian Sinclair
Vice-président: L'honorable Finlay MacDonald (*Halifax*)

Les honorables sénateurs:

Anderson	*MacEachen, c.p. (ou Frith)
Buckwold	*Murray, c.p. (ou Doody)
Cogger	Olson, c.p.
Flynn, c.p.	Perrault, c.p.
Kelly	Riel, c.p.
Kirby	Roblin, c.p.
MacDonald	Sinclair
(<i>Halifax</i>)	

**Members d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Olson substitué à celui de l'honorable sénateur Côtteau. (le 2 décembre 1987)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, December 9, 1987:

"A Message was brought from the House of Commons with a Bill C-64, An Act to amend the Income Tax Act, a related Act, the Canada Pension Plan and the Unemployment Insurance Act, 1971, to which they desire the concurrence of the Senate.

The Bill was read the first time.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Kelly, that the Bill be placed on the Orders of the Day for a second reading later this day.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

Pursuant to Order, the Honourable Senator Roblin, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Flynn, P.C., that the Bill C-64, An Act to amend the Income Tax Act, a related Act, the Canada Pension Plan and the Unemployment Insurance Act, 1971, be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Roblin, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Doody, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 9 décembre 1987:

«La Chambre des communes transmet un message avec un Projet de loi C-64, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu et la législation connexe ainsi que le Régime de pensions du Canada et la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, pour lequel elle sollicite l'agrément du Sénat.

Le projet de loi est lu la première fois.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Kelly, que le projet de loi soit inscrit à l'Ordre du jour pour une deuxième lecture plus tard ce jour.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Suivant l'ordre adopté, l'honorable sénateur Roblin, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Flynn, C.P., que le Projet de loi C-64, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu et la législation connexe ainsi que le Régime de pensions du Canada et la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Roblin, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Doody, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 10, 1987
(83)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 11:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Ian Sinclair, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Anderson, Buckwold, Flynn, MacDonald (*Halifax*), Olson, Perrault, and Sinclair. (7)

Other Senators present: The Honourable Senators Grafstein, Nurgitz and Rossiter.

In attendance: From the Library of Parliament, Research Branch: Mr. Basil Zafirou, Senior Analyst; Mr. Anthony Chapman, Research Officer, Economics Division.

Also in attendance: The Official Reporters of the Senate.

Witnesses:

From the Canadian Insolvency Association:

Mr. Alan G. Driver, C.A., President;

Mr. R. Gordon Marantz, Q.C., National Chairman, Canadian Bankers' Association, Insolvency Section; Counsel, Canadian Insolvency Association.

From the Canadian Bar Association:

Mr. R. Gordon Marantz, Q.C., Osler, Hoskin and Harcourt.

From the Canadian Bankers' Association:

Mr. David E. Phillips, Vice-President and Director, Legal Affairs.

From the Department of Finance—Tax Policy and Legislation Branch:

Mr. Len Farber, Director, Tax Policy and Legislation;

Ms. Carol Muirhead, Senior Tax Policy Officer;

Mr. Brian Ernewein, Tax Policy Officer;

Mr. Marc Cuerrier, Senior Counsel, Tax Counsel Division.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated 9th December 1987, proceeded to consider Bill C-64, An Act to amend the Income tax Act, a related Act, the Canada Pension Plan and the Unemployment Insurance Act, 1971.

The witnesses from the Canadian Insolvency Association made a statement and answered questions.

It was—

Agreed, that the following be filed as exhibits with the Clerk of the Committee:

Letter to the Honourable Michael Wilson, Minister of Finance, from Mr. R. G. Marantz, Q.C., Osler, Hoskin & Harcourt dated 9th December 1987, (4 pages — English only) (Exhibit BTC-TTTT);

“Submission to the Honourable Michael Wilson, P.C., M.P., Minister of Finance, on Amendments to Section 224 and Sec-

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 10 DÉCEMBRE 1987
(83)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 h 00 sous la présidence de l'honorable sénateur Ian Sinclair (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Anderson, Buckwold, Flynn, MacDonald (*Halifax*), Olson, Perrault et Sinclair. (7)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Grafstein, Nurgitz et Rossiter.

Présents: De la Bibliothèque du Parlement, Service de recherche: M. Basil Zifiriou, analyste principal; M. Anthony Chapman, agent de recherche, Division de l'économie.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat

Témoins:

Du Conseil canadien d'insolvabilité:

M. Alan G. Driver, C.A., président;

M^c R. Gordon Marantz, c.r., président national, Association des banquiers canadiens, Section d'insolvabilité; conseiller juridique, Conseil canadien d'insolvabilité.

De l'Association du barreau canadien:

M^c R. Gordon Marantz, c.r., Osler, Hoskin & Harcourt.

De l'Association des banquiers canadiens:

M^c David E. Phillips, vice-président et directeur, Affaires juridiques.

Du ministère des Finances—Direction de la politique et de la législation de l'impôt:

M. Len Farber, directeur, Politique et législation de l'impôt;

M^{me} Carol Muirhead, agent supérieur, Politique de l'impôt;

M. Brian Ernewein, agent de la Politique de l'impôt;

M. Marc Cuerrier, avocat-conseil, Division des conseillers fiscaux.

Conformément à son ordre de renvoi du 9 décembre 1987, le Comité entreprend son étude du projet de loi C-64, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu et la législation connexe ainsi que le Régime de pensions du Canada et la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage.

Les porte-parole du Conseil canadien d'insolvabilité font des déclarations et répondent aux questions.

Il est *décidé* que les documents suivants soient remis à titre de pièces justificatives au greffier du Comité:

Lettre adressée à l'honorable Michael Wilson, ministre des Finances, par M^c R. G. Marantz, c.r., Osler, Hoskin & Harcourt, en date du 9 décembre 1987 (4 pages, anglais seulement) (pièce BTC-TTTT);

«Submission to the Honourable Michael Wilson, P.C., M.P., Minister of Finance, on Amendments to Section 224 and Sec-

tion 227 of the Income Tax Act from the Canadian Construction Association", October 1987 (13 pages — English only) (Exhibit BTC-UUUU).

The witness from the Canadian Bar Association made a statement and answered questions.

The witness from the Canadian Bankers' Association made a statement and answered questions.

It was—

Agreed, that the following be filed as an exhibit with the Clerk of the Committee:

Letter to Mr. Donald Blenkarn, M.P., from Mr. R. M. MacIntosh, President, Canadian Bankers' Association dated 30th November 1987 (3 pages — English only) (Exhibit BTC-VVVV).

The witnesses from the Department of Finance made a statement and answered questions.

At 1:14 p.m. it was,—

Ordered, that the Committee proceed to meet *in camera*.

At 1:22 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

tion 227 of the Income Tax Act from the Canadian Construction Association», octobre 1987 (13 pages — anglais seulement) (pièce BTC-UUUU).

Le témoin de l'Association du barreau canadien fait une déclaration et répond aux questions.

Le témoin de l'Association des banquiers canadiens font une déclaration et répond aux questions.

Il est *décidé* que les documents qui suivent soient remis à titre de pièce justificative au greffier du Comité:

Lettre adressée à M. Donald Blenkarn, député, par M. R. M. MacIntosh, président, Association des banquiers canadiens, en date du 30 novembre 1987 (3 pages—anglais seulement) (pièce BTC-VVVV).

Les témoins du ministère des Finances font une déclaration et répondent aux questions.

À 13 h 14, il est *ordonné* que le Comité poursuive ses travaux à huis clos.

À 13 h 22, la séance est levée jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

Timothy Ross Wilson

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, December 10, 1987

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met this day at 11:00 a.m. to consider Bill C-64, to amend the Income Tax Act, a related Act, the Canada Pension Plan and the Unemployment Insurance Act, 1971.

Senator Ian Sinclair (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, this morning we are dealing with Bill C-64. This bill deals with a very large statute and, of course, it covers an awful lot of ground; but the two issues that I have had brought to my attention, as Chairman of your committee, deal with clause 10, which deals with international banking centres, and clause 66, which deals with the superpriority for government on garnishment.

A number of people have suggested that the legislation is very tough to follow since it contains difficult language—but, so be it: that is what we have to live with in terms of all tax acts. Certainly I do not think we are going to take on the job of redrafting all of these clauses to make them more simple to us and less simple to others, since that is what, I imagine, would happen.

Our first witnesses will deal only with clause 66. Does any member of the committee feel that there are issues that we should consider other than the two I have indicated?

Senator Olson: Yes, Mr. Chairman; I think we should deal with the clause concerning the changes in transfers of assignments of reserves.

The Chairman: Yes, that was also raised. That is found at page 40 and it deals with clause 23. I am mentioning these clauses so that the officials who are sitting here will know where we are going. We will be dealing with clauses 10, 23 and 66.

Would you please put your name on the record and indicate who you represent. Please also introduce your colleague.

Mr. Alan Driver, President, Canadian Insolvency Association: Mr. Chairman, my name is Alan Driver and I am the President of the Canadian Insolvency Association, which is an association of trustees in bankruptcies and professionals who act as advisers to businesses in financial difficulties or to the creditors of those businesses. We work very closely with the Department of Consumer and Corporate Affairs which has carriage of our governing legislation, the Bankruptcy Act. We have been actively involved with the process of bankruptcy reform.

I am here today to speak in opposition to clause 66. Unfortunately it did not come to our attention until less than two weeks ago. I have only preliminary comments to make and, hopefully, they will be sufficient.

The Chairman: Did you appear before the committee in the other place?

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 10 décembre 1987

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à 11 heures pour examiner le projet de loi C-64, modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu et la législation connexe ainsi que le Régime de pensions du Canada et la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage.

Le sénateur Ian Sinclair (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous traitons ce matin du projet de loi C-64. Il concerne une loi très vaste et englobe évidemment de très nombreux éléments; mais les deux questions qui ont été portées à mon attention en tant que président du comité sont liées à l'article 10, qui a trait aux centres bancaires internationaux, et à l'article 66, qui concerne la propriété absolue de l'État en matière de saisie-arrêt.

Un certain nombre de personnes ont laissé entendre que la loi était très difficile à suivre à cause des termes difficiles qu'elle contient, mais que voulez-vous, il en est ainsi de toutes les lois fiscales. Chose certaine, je ne pense pas que nous allions entreprendre de réécrire toutes ces dispositions de telle manière qu'elles nous apparaissent plus simples, tandis que d'autres pourraient trouver le contraire, car c'est, j'imagine, ce qui se produirait.

Nos premiers témoins n'aborderont que l'article 66. Un membre du comité estime-t-il qu'il y a des questions que nous devrions examiner outre les deux que je viens de signaler?

Le sénateur Olson: Oui, monsieur le président. Je pense que nous devrions traiter de la disposition relative aux modifications des transferts de cotisations.

Le président: Oui, cette question a également été soulevée. On en fait mention à l'article 23, page 40. Je le précise pour que les fonctionnaires qui assistent à la séance sachent où nous allons. Nous traiterons des articles 10, 23 et 66.

Auriez-vous l'obligeance de décliner votre identité et de nous dire qui vous représentez. Vous voudrez bien aussi nous présenter votre collègue.

M. Alan Driver, président du Conseil canadien d'insolvabilité: Monsieur le président, je m'appelle Alan Driver et je suis président du Conseil canadien d'insolvabilité, association de syndicats de faillite et de spécialistes qui font office de conseillers auprès d'entreprises en difficulté financière ou de créanciers de celles-ci. Nous travaillons en étroite collaboration avec le ministère de la Consommation et des Corporations, qui est responsable de l'application de la loi qui nous régit, la Loi sur la faillite. Nous participons activement à la réforme en cours.

Je suis ici aujourd'hui pour faire connaître mon opposition à l'article 66. Malheureusement, il y a moins de deux semaines seulement que nous en avons été saisis. Je n'ai que des observations préliminaires à formuler qui, je l'espère toutefois, suffiront.

Le président: Avez-vous comparu devant le comité de l'autre endroit?

[Text]

Mr. Driver: No, sir; we were invited to attend but not to speak.

The Chairman: Thank you.

Senator Grafstein: Which region are you from?

Mr. Driver: I am from Toronto.

Senator Grafstein: I just wanted to know that Toronto still has a voice in this committee. It is nice to hear a voice from Toronto representing a region and dealing with the financial affairs of the nation. If we hear from the other regions, it is appropriate to hear from Mr. Driver.

Mr. Driver: I also speak for the other regions in my national capacity as President.

Senator Olson: Toronto usually says, "We speak for them all."

The Chairman: Would you continue, please.

Mr. Driver: The clause deals with the minister's right to garnish moneys.

The Chairman: This is at page 128 of the bill as passed by the House of Commons.

Mr. Driver: First, I would like to clarify the perception of the issue I have as a practitioner. The withholdings, which are the subject of this, are in the Income Tax Act referred to "trust funds" which are withheld from employees and set aside. The practical fact is that in the vast majority of cases employers calculate net pay and issue a cheque and, at a later date, calculate taxes and issue another cheque. There is no trust fund. It is not set aside. That, I think, is important because, if there were a separate trust fund, there might be something to attach.

Despite the fact that the Income Tax Act, certainly within my memory, has always provided for a trust fund, Revenue Canada has never pursued it and applied it, and has, in effect, acquiesced in making those funds available to businesses to finance their operations.

I have done a quick calculation. My understanding is that there is something like \$5 billion in Canadian businesses at any point in time in the form of unremitted source deductions which is providing interest-free short-term financing.

The second point I would like to make is that the clause refers to garnishment and the garnishment of moneys owing. I think a quick reading of that leads one to think that it relates to accounts receivable. My contention is that the wording is such that it goes to the fundamentals of property rights, because any secured creditor, in dealing with a security, unless he is taking a mortgage foreclosure, has to sell it. When he sells it, he gives rise to an accounts receivable which falls within the wording of this clause and is subject to garnishment.

I can see a scenario where a mortgage-holder puts a building up for sale under a Power of Sale. He may have provided funds ten years previously for the construction of that building. He negotiates a sale and before he closes the purchaser is garnished by the minister and the proceeds go to the minister and not to the mortgage-holder.

[Traduction]

M. Driver: Non, monsieur; nous avons été invités à assister aux séances, mais non à y prendre la parole.

Le président: Merci.

Le sénateur Grafstein: De quelle région êtes-vous?

M. Driver: Je suis de Toronto.

Le sénateur Grafstein: Je voulais simplement m'assurer que Toronto a encore son mot à dire au comité. Je suis heureux d'entendre un représentant de Toronto traiter des affaires financières du pays. Si nous entendons des représentants des autres régions, il convient que nous entendions M. Driver.

M. Driver: Je parle aussi au nom des autres régions en tant que président national.

Le sénateur Olson: Toronto prétend habituellement parler pour tous.

Le président: Veuillez continuer.

M. Driver: Cet article concerne le droit qu'a le ministre de saisir-arrêter de l'argent.

Le président: Il figure à la page 128 du projet de loi tel qu'il a été adopté par la Chambre des communes.

M. Driver: Premièrement, j'aimerais préciser comment je vois la question en tant que praticien. Les retenues visées par cet article sont les «fonds en fiducie» dont traite la Loi de l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire les sommes retenues sur la paye des employés et mises de côté. Concrètement, dans la grande majorité des cas, les employeurs calculent la paye nette et émettent un chèque puis, plus tard, calculent l'impôt et émettent un autre chèque. Il n'y a pas de fonds en fiducie. Les sommes ne sont pas mises de côté. C'est là, je pense, un aspect important, car s'il y avait des fonds en fiducie, il pourrait y avoir matière à saisie-arrêt.

Bien que la Loi de l'impôt sur le revenu ait, si je ne m'abuse, toujours prévu la constitution de fonds en fiducie, Revenue Canada n'a jamais appliqué cette disposition; il a en fait toujours accepté que les entreprises se servent de cet argent pour financer leurs activités.

J'ai fait un calcul rapide. Je crois comprendre que les entreprises canadiennes ont environ 5 milliards de dollars de déductions à la source non remises qui leur assurent un financement à court terme sans intérêt.

Deuxièmement, j'aimerais signaler que cet article traite de la saisie-arrêt de sommes dues. Une lecture rapide porte à croire qu'il s'agit de comptes débiteurs. Je soutiens que la formulation est telle qu'on en arrive aux éléments fondamentaux des droits de propriété, car un créancier garanti doit vendre ce qu'il avait en garantie, sauf dans les cas de saisie immobilière. Et ce faisant, il crée au sens de cet article un compte débiteur qui est assujéti à la saisie-arrêt.

Disons qu'un créancier hypothécaire est autorisé à mettre en vente un bâtiment. Peut-être a-t-il, dix ans auparavant, fourni des fonds pour la construction de ce bâtiment. Il négocie une vente et avant qu'il n'ait pu la conclure, l'acheteur est saisi-arrêté par le ministre et le produit de la vente va à ce dernier.

[Text]

This suggests to me that the legislation has a retroactive effect and that there are mortgages and secured debts outstanding today which will be upset by this.

The Chairman: Do you say that is specific because of the language?

Mr. Driver: Yes, because of the language. The relevant wording of the proposed subsection (1.2) is, at the end of the first paragraph, "... liable to make a payment ..." and then subparagraph (b) says, "... to a secured creditor ..." in this case a mortgage-holder, "... who has a right to receive the payment that, but for a security interest ..." in other words, the mortgage "... in favour of the secured creditor ..." would go to the tax debtor. "I am not sure that that was the intent of the draftsmen, but it seems to be the wording of the section. This applies not only to secured creditors who are registered, but to things such as municipal tax liens and construction liens; and, indeed, it seems to interfere with the massive network across this country of provincial statutes governing property rights and security."

The Chairman: Is the Canadian construction industry part of your group?

Mr. Driver: No, sir.

The Chairman: Are construction firms members of your association?

Mr. Driver: No, sir; we are purely professionals who deal with sorting out the problems.

The Chairman: I ask that question because today I received something from the Canadian Construction Association which indicates that this clause has an effect on their operations because of a lien situation in some of the provinces. Because of the time constraints, I have not been able to get in touch with them. Is anybody here competent to deal with that clause?

Mr. Driver: I think the best person is probably my colleague, Mr. Marantz, who is a member of the Canadian bar. He can address the more legal technicalities.

I would say at this point, Mr. Chairman, that since I became aware of this, I have spoken to the following associations: The bar association, the bankers' association, the manufacturers' association, the Federation of Independent Business, the Canadian Chambers of Commerce, the Canadian Institute of Chartered Accountants and the Retail Council of Canada. None of them were aware of this section until I contacted them. All of them are concerned by it and affected by it. All of them would like time to submit briefs on the issue.

The Chairman: I know; everybody has been phoning me, but all of these representations would be to the same effect. The committee understands the point. We do not need to have ten people tell us the same thing.

Mr. Driver: I will try to speak for everybody, then, without any official approval, if I may, Mr. Chairman.

The third point I would like to raise is that there are already sections of the act that deal with garnishment. This section will only be invoked in an insolvency or bankruptcy. For an ongo-

[Traduction]

Je suis porté à croire que la loi est rétroactive et qu'elle touchera des hypothèques et des emprunts garantis actuels.

Le président: Voulez-vous dire à cause de la formulation?

M. Driver: Oui, à cause de la formulation. Les termes pertinents de l'article 1.2 proposé sont, à la fin du premier paragraphe, «... débiteur d'une somme...» puis, au deuxième alinéa, «... à un créancier garanti...», dans ce cas-ci, un créancier hypothécaire, «... à savoir une personne qui, grâce à une garantie en sa faveur...», autrement dit, l'hypothèque, «... à le droit de recevoir la somme autrement payable au débiteur fiscal». Je ne suis pas sûr que ce soit bien là ce que voulaient les rédacteurs, mais telle est la formulation de cet article. Il s'applique non seulement aux créanciers garantis qui sont inscrits, mais aussi, par ailleurs, à des éléments comme les privilèges fiscaux municipaux ou immobiliers; il semble en fait s'opposer au vaste réseau de lois provinciales régissant les droits de propriété et les garanties.

Le président: L'industrie canadienne du bâtiment fait-elle partie de votre groupe?

M. Driver: Non, monsieur.

Le président: Y a-t-il des entreprises de construction dans votre association?

M. Driver: Non, monsieur; nous ne sommes que des spécialistes chargés de régler les problèmes.

Le président: Je pose la question, car aujourd'hui j'ai reçu de l'Association canadienne de la construction des renseignements selon lesquels cet article influe sur son activité à cause de l'existence, dans certaines provinces, de créances privilégiées. Comme j'étais limité par le temps, je n'ai pu entrer en communication avec l'Association. Y a-t-il quelqu'un ici qui soit apte à traiter de cet article?

M. Driver: Le plus compétent est probablement mon collègue, M. Marantz, qui fait partie du barreau canadien. Il est en mesure d'aborder les subtilités juridiques.

Disons, monsieur le président, que depuis que je suis au courant de la situation, je me suis adressé aux associations suivantes: L'association du barreau, l'association des banquiers, l'association des manufacturiers, la Fédération de l'entreprise indépendante, les chambres de commerce du Canada, l'Institut canadien des comptables agréés et le Conseil canadien du commerce de détail. Aucune ne connaissait l'existence de cet article. Toutes s'en inquiètent, toutes en seraient touchées, toutes aimeraient présenter un mémoire sur cette question.

Le président: Je sais; tout le monde me téléphone, mais toutes leurs instances viseraient le même but. Le comité comprend ce point de vue. Il n'est pas nécessaire que des dizaines de personnes viennent le lui répéter.

M. Driver: J'essaierai alors de parler pour tout le monde, sans approbation officielle toutefois, si vous le permettez, monsieur le président.

J'aimerais en troisième lieu signaler qu'il y a déjà dans la loi des articles qui traitent de saisie-arrest. Cette disposition ne sera invoquée que dans les cas d'insolvabilité ou de faillite.

[Text]

ing business that is capable of paying deductions, just the threat of their customers being notified that revenue is not being paid is generally sufficient to induce payment. Certainly, notices to secured creditors and people owing money to secured creditors will not be needed. I would therefore suggest that this is a matter which properly falls within the mandate of the consumer and corporate affairs bankruptcy reform. It is a process in which we have been actively involved with the ministry since 1985, and it is our hope that it will come forth with legislation early in the new year.

There is a predecessor to this section, section 118 of Bill C-84, which created a superpriority. Similar to this situation, we discovered it at the time it came before the Senate and we raised the issue at that time with the ministry of consumer and corporate affairs. That section has been enacted but never proclaimed. Our understanding at the time was that the issue would not be revived until bankruptcy reform took place. That is why we were surprised to find it in this bill today.

The Chairman: Some members of the committee were here at the time that bill was considered. I recall that there was some kind of an understanding that the rest of the bill came into effect at the time of Royal Assent, but that that section was to come into effect only upon proclamation. That arrangement still stands; that section has never been proclaimed. Is that your understanding of the situation?

Mr. Driver: Yes. Our understanding was that the section would not be proclaimed until after bankruptcy reform, because it was the subject of active consultation in connection with that reform.

The Chairman: I do not know if that was our understanding. Our understanding was that it would come into effect only upon proclamation.

Senator MacDonald (Halifax): Could you refresh my memory, Mr. Chairman? What was the precedent? Was it Bill C-84?

The Chairman: Yes, which was dealt with a couple of years ago.

Senator Flynn: It was dealt with in the spring of 1986.

The Chairman: I forget the exact date, but I remember when it was being considered. It was a superpriority on garnishment provision. The bill was passed but the Senate suggested that that section should not come into effect until proclamation. That was agreed to by the government. That is the way it still stands in the statute. It is still in that limbo, if I may put it that way.

Mr. Driver: I will turn, then, to the objections.

The Chairman: Would you turn your mind to the difference between that section and this?

Mr. Driver: I can recall two or three differences. That section was more limited than this in that it did not override purchase money, security interest and conditional sales contracts. This section will. It also limited the capacity to seize by requiring registration of claims to a maximum of 90 days. There is absolutely no restriction in this section. You could quite easily

[Traduction]

Dans le cas des entreprises capables de payer les déductions, le simple fait de les menacer d'informer leurs clients qu'elles ne versent pas cet argent suffit généralement à faire débloquent les fonds. Il ne sera certainement pas nécessaire d'en aviser les créanciers garantis ainsi que leurs débiteurs. Je soutiens donc que cette question relève, comme il se doit, de la réforme entreprise par le ministère de la Consommation et des Corporations au sujet des faillites. Depuis 1985, nous collaborons avec le ministère à cet égard et nous espérons que celui-ci présentera une nouvelle loi au début de l'année.

Cette disposition a été précédée par l'article 118 du projet de loi C-84, aux termes duquel a été créée une priorité absolue. La situation était semblable et à l'époque où le Sénat en a été saisi, nous l'avons soumise au ministère de la Consommation et des Corporations. Cet article a été adopté, mais il n'a jamais été promulgué. Nous avons compris à l'époque que cette question ne referait surface qu'au moment de la réforme relative à la faillite. C'est pourquoi nous avons été étonnés de trouver cet article dans le projet de loi.

Le président: Certains membres du Comité étaient ici à l'époque où ce projet de loi a été examiné. Je me souviens qu'il était entendu que le reste du projet de loi entrerait en vigueur au moment de la sanction royale, tandis que cet article ne devait, lui, entrer en vigueur qu'au moment de la promulgation. Cet accord vaut toujours; cet article n'a jamais été promulgué. Est-ce bien ainsi que vous comprenez la situation?

M. Driver: Oui. Nous avons compris qu'il ne devait être promulgué qu'une fois terminée la réforme relative à la faillite, car il a fait l'objet d'une consultation active dans le cadre de cette réforme.

Le président: Je ne sais pas si c'est bien ce que nous avons compris. Nous avons compris qu'il n'entrerait en vigueur qu'après la promulgation.

Le sénateur MacDonald (Halifax): Pourriez-vous me rafraîchir la mémoire, monsieur le président? Quel était le projet de loi précédent? Le C-84?

Le président: Oui, qui a été examiné il y a deux ans.

Le sénateur Flynn: Il a été examiné au printemps 1986.

Le président: J'oublie la date exacte, mais je me souviens qu'il a été examiné. La disposition en cause établissait une priorité absolue en matière de saisie-arrêt. Le projet de loi a été adopté, mais le Sénat a proposé que cet article n'entre en vigueur qu'après la promulgation, proposition qui a été acceptée par le gouvernement. La loi se présente encore sous cette forme. Cet article est toujours dans les limbes, si je peux dire.

M. Driver: Alors, je vais passer aux objections.

Le président: Pourriez-vous parler de la différence entre cet article et celui-ci?

M. Driver: Je me souviens de deux ou trois différences. Cet article était plus limité en ce qu'il n'englobait pas l'achat, à la garantie et aux contrats de vente conditionnelle, ce qui sera le cas avec celui-ci. Il restreignait aussi la capacité de saisie en exigeant que les réclamations soient enregistrées dans un délai maximal de 90 jours. Dans celui-ci, il n'y a absolument aucune

[Text]

have a year's source deductions being garnished under this section. It is more far reaching—

The Chairman: Which section is more far reaching?

Mr. Driver: The present section is more far reaching. It is less limited in dollar values and it does not impose the discipline of having to register claims with anybody. The notice goes out and could go out at the very last minute, after a secured creditor has done all of the work to realize his security, and cut him off at the pass.

Senator Buckwold: Mr. Chairman, we received this bill yesterday. I am not an expert on the Bankruptcy Act, which is referred to in clause 66 of the bill. Could you guide us briefly through the references in here so that we really know what you are talking about?

Mr. Driver: Certainly. I believe that the reference to the Bankruptcy Act flows from some court cases. In the last ten years we have had a proliferation of legislation, both provincial and federal, creating deemed trust and secured interests in favour of governments. In recent years a number of court decisions have been overturning those provisions on the grounds that if a company is in bankruptcy, the section in the Bankruptcy Act which establishes priorities overrides the related legislation. This has had the effect of pushing Revenue Canada, provincial sales taxes and like people behind employees and behind other commercial secured creditors. I believe the reference in here to the Bankruptcy Act is to move Revenue Canada out of that limitation and to make it one more party that is outside the bankruptcy procedure.

One of the thrusts of the bankruptcy reform process is to restructure the sections of the Bankruptcy Act that do not deal, in effect, with secured creditors, to allow company reorganizations to take place without one secured creditor holding everybody else to ransom. That is the relationship of this to the Bankruptcy Act.

Senator Buckwold: Could you explain paragraph 66.(1)(a)? It reads:

to another person who is liable to pay an amount assessed under subsection 227(10.1) . . .

Without having had a chance to refer back to that clause, I would ask you to explain how that operates.

Mr. Driver: This is very similar to the basic garnish. If I were a tax debtor who owed money to Revenue Canada and somebody owed money to me, this would authorize the minister to give notice to that person to pay him directly.

Senator Flynn: I have a question which I will try to put in very clear terms. Does this mean that the amount that an employer, let us say, retains from the salary of an employee would be considered as money held in trust by the employer or the Crown?

[Traduction]

restriction. Aux termes de cette disposition, une année complète de déductions à la source pourrait être saisie-arrêtée. La portée est beaucoup plus vaste . . .

Le président: Lequel des deux articles a une portée plus vaste?

M. Driver: L'article actuel est beaucoup plus vaste. Il est moins limité du point de vue pécuniaire et n'impose pas d'obligations en matière d'enregistrement des réclamations. L'avis peut être donné à la toute dernière minute, après qu'un créancier garanti a pris toutes les dispositions voulues pour réaliser le produit de sa garantie.

Le sénateur Buckwold: Monsieur le président, nous avons reçu le projet de loi hier. Je ne suis pas spécialiste de la loi sur la faillite, dont il est question à l'article 66 du projet de loi. Pourriez-vous nous donner les renvois pertinents pour que nous sachions de quoi nous parlons?

M. Driver: Bien sûr. Je crois que le lien avec la loi sur la faillite découle de certaines décisions judiciaires. Au cours des dix dernières années, nous avons eu une multitude de lois, tant provinciales que fédérales, par lesquelles ont été créées des fiducies et des garanties en faveur des gouvernements. Ces dernières années, un certain nombre de décisions judiciaires ont entraîné l'annulation de ces dispositions, pour le motifs que si une société est en faillite, l'article de la Loi sur la faillite qui détermine les priorités l'emporte sur les lois connexes, ce qui a eu pour effet de placer Revenu Canada et les autorités responsables des taxes de vente provinciales derrière les employés et d'autres créanciers garantis commerciaux. Je crois que la disposition relative à la Loi sur la faillite vise ici à placer Revenu Canada hors de cette limite, à en faire une autre partie extérieure à la procédure relative à la faillite.

L'un des objectifs de la réforme relative à la faillite est de restructurer les articles de la Loi sur la faillite qui ne traite pas effectivement des créanciers garantis, de manière à permettre aux sociétés de se réorganiser sans qu'un créancier garantienne tout le monde à sa merci. Tel est le rapport entre cette disposition et la Loi sur la faillite.

Le sénateur Buckwold: Pourriez-vous nous expliquer le paragraphe 66(1), qui dit :

soit à un débiteur fiscal, à savoir une personne redevable d'un montant cotisé en application du paragraphe 227 (10.1) . . .

Je n'ai pas eu l'occasion de reparler de cet article et j'aimerais que vous nous en expliquiez le fonctionnement.

M. Driver: C'est un peu comme la saisie-arrêt de base. Si je devais de l'argent à Revenu Canada et que quelqu'un m'en doive, le ministre pourrait aviser cette personne de lui verser l'argent directement.

Le sénateur Flynn: J'ai une question que j'essaierai de formuler très clairement. Voulez-vous dire qu'une somme qu'un employeur retient sur le salaire d'un employé serait considérée comme de l'argent détenu en fiducie par l'employeur ou la Couronne?

[Text]

Mr. Driver: It says that the impact goes beyond that in assessing responsibility for that amount on the company's secured creditors.

I come back to my example of a mortgage holder who perhaps financed a building 10 years ago, has had no other dealings with the company, and then finds that Revenue Canada has taken a trust right and established it in priority to his interest in the building that the mortgage holder financed and paid for.

The Chairman: I hope we are not moving you off your prepared situation. If you are having any difficulty please say so.

Mr. Driver: I am here to help you, Mr. Chairman. I appreciate that it is complex.

Senator Anderson: When you talk about trust funds, does that include tax deductions, CIP and UIC?

Mr. Driver: Just tax deductions.

Senator Anderson: CIP and UIC do not come under it?

Mr. R. Gordon Marantz, National Chairman, Canadian Bar Association, Insolvency Section: Yes, they do come under it.

Senator Anderson: Does the employer's share of CIP and UIC come under it? Is that also considered a trust fund?

Mr. Marantz: It is not within the statute.

Senator Anderson: Just what was kept off the employee's salary?

Mr. Marantz: Yes.

Senator Anderson: It seemed to me, when they were talking penalties, and so on, that that covered the whole thing.

Senator Flynn: What do you suggest is the solution?

Mr. Driver: I think the solution is the same one that we had in connection with Bill C-84, which is not to proclaim this section and to let the bankruptcy process—

Senator Flynn: But that is only a temporary solution; I hope you understand that. What would you see, in the new Bankruptcy Act or anywhere else, as being a solution to that matter?

Mr. Driver: There are perhaps two problems to be addressed. The first is the collection by Revenue Canada. I believe the solution to that is for Revenue Canada to go back to the fundamental of having money set aside in trust.

The Chairman: How would they do that? As I understand it, you have already said that the provision is there but that Revenue Canada does not enforce it.

Mr. Driver: Yes; they do not enforce it.

The Chairman: How could they enforce it?

Mr. Driver: It would seem to me that, in the course of their routine audits, they will find companies which do not apply this section, and presumably they have some sanctions against those companies, and they can cause that to be normal practice.

[Traduction]

M. Driver: Cette disposition va encore plus loin au niveau de l'évaluation de la responsabilité par rapport aux créanciers garantis de la société.

J'en reviens à mon exemple du créancier hypothécaire qui a peut-être financé la construction d'un bâtiment il y a dix ans, qui n'a rien eu d'autre à voir avec la société et qui se rend compte que Revenu Canada finalement priorité sur lui.

Le président: J'espère que nous ne vous écartons pas de la situation que vous aviez envisagée. Si vous avez des difficultés, n'hésitez pas à nous en faire part.

M. Driver: Je suis ici pour vous aider, monsieur le président. Je reconnais que c'est complexe.

Le sénateur Anderson: Quant vous parlez de fonds en fiducie, cela comprend-il les déductions fiscales comme les cotisations au RPC et les prestations d'assurance-chômage?

M. Driver: Seulement les déductions fiscales.

Le sénateur Anderson: Le RPC et l'assurance-chômage n'entrent pas dans cette catégorie?

M^e R. Gordon Marantz, président national Association du barreau canadien, Section de l'insolvabilité: Oui.

Le sénateur Anderson: Et que dire de la contribution de l'employeur? S'agit-il également de fonds en fiducie?

M. Marantz: Cela ne relève pas de la loi.

Le sénateur Anderson: Seulement ce qui est retenu sur le salaire de l'employé?

M. Marantz: Oui.

Le sénateur Anderson: Il m'avait semblé, quand nous avons parlé des peines, que tout cela était couvert.

Le sénateur Flynn: Quel est la solution à votre avis?

M. Driver: Je pense que la solution est la même que dans le cas du projet de loi C-84, c'est-à-dire qu'il conviendrait de ne pas promulguer cet article, d'attendre que la réforme relative à la faillite...

Le sénateur Flynn: Mais ce n'est qu'une solution temporaire; j'espère que vous le comprenez. Par rapport à la nouvelle Loi sur la faillite, par exemple, quelle serait la solution à ce problème?

M. Driver: Il y a peut-être deux problèmes à régler. Le premier concerne la perception d'argent par Revenu Canada. Je crois que Revenu Canada devrait de nouveau faire en sorte que l'argent soit placé en fiducie.

Le président: Comment le faire? Si je ne m'abuse, vous avez déjà dit que cette disposition existe, mais que Revenu Canada ne l'applique pas.

M. Driver: C'est cela; elle n'est pas appliquée.

Le président: Comment pourrait-on l'appliquer?

M. Driver: Il me semble que la vérification ordinaire doit permettre de repérer les entreprises contrevenantes et de les pénaliser, de sorte qu'elles n'aient plus d'intérêt à contourner la Loi.

[Text]

The Chairman: If the statute requires a trust fund to be established, would the independent auditors not make note of that on their certificate if the trust was not established?

Mr. Driver: That is an excellent point. I think the answer is that it is ignored on such a widespread basis that it has never become an issue.

Senator Buckwold: It represents literally hundreds of thousands of big and little establishments. Is it realistic for a shoemaker, or a barber, who has some employees, to start setting up a trust fund for his withholding share? I am not sure how practical it is.

Mr. Driver: It is practical for the small employer, because the great majority of them use a payroll service bureau, and most payroll service bureaux give you the option of paying the gross payroll or the net.

Senator Buckwold: I would argue with you that the great majority use a payroll service. They may do so in Toronto, but they certainly do not do so in Saskatoon.

The Chairman: But you can do it through a bank. The bank will do it for you.

Senator Buckwold: But many small towns do not have a bank.

Senator Flynn: I do not think that is the big problem. It is only the big employer who is involved here.

Senator Buckwold: But if the law applies, then it applies to everyone.

Mr. Driver: Perhaps, like most things, the solution lies in balancing two contradicting matters, one being the need for Revenue Canada to collect and the other for Revenue Canada not to cause a major problem for the commercial operation of businesses in Canada. If they lose out on the shoemakers in Saskatchewan, perhaps that is a trade-off against creating problems that prevent the reorganization of medium-size businesses in other situations.

The Chairman: Are you suggesting that a secured creditor has to police the situation, to know that his security is not being imperiled?

Mr. Driver: That is correct, Mr. Chairman, yes. It puts all lenders in Canada in a position of effectively being enforcers for Revenue Canada, to protect themselves.

The Chairman: It is a very difficult position for a secured creditor to be in.

Senator Grafstein: There is a provision in the Bankruptcy Act for employees to be able to have priority with respect to wages for a limited period of time. That takes priority over secured creditors, does it not?

Mr. Driver: It does not. Generally the secured creditors' interest is to pay the employee at least the arrears of wages. There is no legal priority for wages over secured creditors.

Senator Grafstein: What are the priorities over a secured creditor, under the existing law?

[Traduction]

Le président: Si la loi exige la création d'un fonds en fiducie et qu'une entreprise ne se conforme pas à cette exigence, les vérificateurs indépendants ne le signaleront-ils pas?

M. Driver: Voilà une excellente question. On peut répondre que cette disposition est tellement peu appliquée que la question n'a jamais fait l'objet d'un débat.

Le sénateur Buckwold: Cela vise littéralement des centaines de milliers de gros et de petits établissements. Est-il réaliste pour un cordonnier ou un coiffeur de créer un fonds en fiducie pour les retenues fiscales opérées sur les chèques d'à peine quelques employés? Je me demande jusqu'à quel point cela serait pratique.

M. Driver: C'est pratique pour les petits employeurs, parce que la grande majorité d'entre eux utilisent les services de bureaux de paye dont la plupart offrent le choix de verser la rémunération brute ou nette.

Le sénateur Buckwold: Je ne suis pas convaincu que la grande majorité utilise un service de paye. C'est peut-être le cas à Toronto, mais sûrement pas du tout à Saskatoon.

Le président: Mais on peut s'adresser à une banque. Elle le fera pour vous.

Le sénateur Buckwold: Mais bien des petites localités n'ont pas de banque.

Le sénateur Flynn: Le problème ne se situe pas là. Il n'est question ici que des gros employeurs.

Le sénateur Buckwold: Mais si la loi s'applique, elle s'applique à tous.

M. Driver: Comme dans la plupart des cas, la solution réside peut-être dans un compromis entre deux exigences contradictoires auxquelles fait face Revenu Canada, soit, d'une part, l'obligation de percevoir les impôts et, d'autre part, le désir de ne pas trop perturber le fonctionnement d'entreprises commerciales au Canada. Le fait de ne pas avoir gain de cause avec les cordonniers de la Saskatchewan est peut-être le prix à payer pour permettre aux entreprises de taille moyenne de se réorganiser dans d'autres situations.

Le président: Insinuez-vous qu'un créancier garanti doit surveiller la situation pour s'assurer que sa sécurité n'est pas menacée?

M. Driver: Oui, monsieur le président, c'est exact. Cela oblige effectivement tous les prêteurs à appliquer la loi au nom de Revenu Canada, afin de se protéger.

Le président: Voilà une situation très difficile pour un créancier garanti.

Le sénateur Grafstein: La Loi sur la faillite prévoit que les employés ont la priorité pour toucher leurs salaires pendant une période limitée, c'est-à-dire la priorité par rapport aux créanciers garantis, n'est-ce pas?

M. Driver: Non. L'intérêt des créanciers garantis est généralement de verser aux employés au moins l'arriéré de leurs salaires. Mais ceux-ci ne jouissent d'aucune priorité légale par rapport à la part des créanciers garantis.

Le sénateur Grafstein: Selon la loi actuelle, qui a priorité par rapport à un créancier garanti?

[Text]

The Chairman: That proposal was made but it was never enacted. That was advanced by a number of organizations, particularly the unions, but it was never enacted.

Senator Grafstein: Are there other priorities, at this juncture, other than federal taxes, to which a secured creditor gives priority?

Mr. Driver: There are a considerable number of deemed trusts which have arisen in the last 10 years. The Legislation Committee of our association is meeting today to try to prepare a list. The chairman, who is from Ontario, had a list of 12 on his sheet, to start off with.

Senator Grafstein: Give us a couple of big examples.

Mr. Driver: In Ontario, vacation pay. This would take priority over employees' vacation pay. Also the retail sales tax, Canada Pension and Unemployment Insurance.

Senator Flynn: Not over secured creditors.

Senator Grafstein: Yes, priority over secured creditors. There are a number of priorities over secured creditors.

Mr. Driver: Perhaps, for clarity, I should point out that there are two types of security that we are dealing with here. There is the so-called fixed charge, which is the mortgage. At this point in time the only lien which, so far as I am aware, takes priority over a mortgage is with regard to municipal realty taxes, which is an easily manageable lien. Then there are floating charges.

Senator Grafstein: Perhaps you would explain the difference to the committee. Let us say that one puts a mortgage for \$10 million on a property in the year 1970. It may be a 20-year mortgage, and, in effect, a particular property may be in arrears of taxes over a two-, three- or four-year period. All of a sudden there is bankruptcy and the municipal taxes take priority. How is the secured creditor protecting himself against that without an annual surveillance? He doesn't protect himself against that.

The Chairman: But with respect to most mortgages one would have to file a tax receipt. One would have to send a tax receipt.

Senator Flynn: The problem is that security is created by the provincial law. Taxes come before the mortgage, because the law says so. I think that we would have to define "secured creditors" and "privileged creditors", and then the others. The law says "subject to".

Senator Grafstein: I may be wrong, but it is my understanding that a secured creditor in Ontario, in the case of insolvency, has to give priority to municipal taxes, and municipal taxes can accumulate.

Mr. Driver: The difference between municipal, realty taxes and this is that, first, the mortgage holder requires reporting in his mortgage; secondly, they accumulate relatively slowly and predictably; and, thirdly, he can step in before they have amassed to anything. I am quite sure that mortgage holders who write to Revenue Canada asking for a source deductions

[Traduction]

Le président: La proposition a été faite par un certain nombre d'organismes, notamment les syndicats, mais n'a jamais été adoptée sous forme de Loi.

Le sénateur Grafstein: À l'heure actuelle, à l'exception de Revenu Canada, y a-t-il d'autres créanciers prioritaires qui passent avant les créanciers garantis?

M. Driver: Un nombre considérable de prétendues fiducies ont été créées depuis dix ans. Le comité de la législation de notre association se réunit aujourd'hui pour essayer d'en dresser une liste. Son président, qui est de l'Ontario, en a déjà compté une douzaine, pour commencer.

Le sénateur Grafstein: Donnez-nous quelques exemples importants.

M. Driver: La paye de vacances des salariés en Ontario, et aussi la taxe de vente au détail, le Régime de pensions du Canada et l'assurance-chômage.

Le sénateur Flynn: Cela n'a pas priorité sur les créanciers garantis.

Le sénateur Grafstein: Oui. Un certain nombre de créanciers prioritaires passent avant eux.

M. Driver: Je devrais peut-être préciser qu'il est question de deux types de garanties ici. Il y a ce qu'on appelle la charge fixe, c'est-à-dire l'hypothèque. À l'heure actuelle, que je sache, la seule créance privilégiée qui passe avant l'hypothèque est la taxe foncière municipale, qui ne pose pas de problème. Il y a ensuite les charges flottants.

Le sénateur Grafstein: Pourriez-vous expliquer au comité la différence entre les deux. Prenons l'exemple d'une hypothèque contractée sur un immeuble en 1970 pour une valeur de 10 millions de dollars. Il peut s'agir d'une hypothèque de 20 ans mais le paiement des taxes relatives à cet immeuble est peut-être en retard de deux, trois ou quatre ans. Tout à coup, le propriétaire déclare faillite et le premier créancier est la municipalité pour les taxes impayées. Comment le créancier garanti peut-il se protéger contre cette éventualité sans exercer une surveillance annuelle?

Le président: Mais dans le cas de la plupart des hypothèques, il faut remplir et envoyer une déclaration de revenus.

Le sénateur Flynn: Le problème est que cette garantie est créée par la loi provinciale. Les taxes passent avant l'hypothèque parce que c'est la loi qui le dit. J'estime que nous devrions définir les expressions «créanciers garantis» et «créanciers privilégiés», et toutes les autres. La loi dit «sous réserve de...».

Le sénateur Grafstein: Je me trompe peut-être, mais je crois savoir que dans un cas de faillite survenant en Ontario, un créancier garanti doit céder la priorité aux taxes municipales, et celles-ci peuvent s'accumuler.

M. Driver: La différence entre les taxes municipales, les taxes foncières et cela est que, d'abord, le détenteur d'une hypothèque a besoin d'information comptable sur son hypothèque; deuxièmement, les taxes s'accumulent de façon relativement lente et prévisible; troisièmement, le détenteur de l'hypothèque peut intervenir avant que les sommes ne s'accumulent

[Text]

statement will get a very short response. They will not be told what is outstanding. It can amount very quickly. We are talking bi-monthly payments of millions and billions of dollars.

Senator Grafstein: Let me ask another question: At the end of the year, can you get quickly from the Department of Finance a status report, in the same way that you can get a municipal clearance on municipal taxes? In other words, if secured creditors wanted to survey this on an annual basis, would they be able to get ready information from the department?

Mr. Driver: I can see a number of problems. The first is confidentiality; and another is a practical problem in that many employers have several accounts at Revenue Canada. You might get an answer on one and not the other. I do not think that it is a practical solution.

Senator Grafstein: Is the practical solution, then, the same solution that applied to the proposal on wages, and the same that applies to reductions with respect to vacation pay, namely, that the trust applies for a limited period of time—60 to 90 days or something like that—as opposed to an open-ended period? In effect, you could be side-swiped by a pool over which you have no control and for which you cannot get information.

Mr. Driver: Yes.

Senator Grafstein: Can your concerns be corrected in large measure by, say, a 90-day period? If the company is a big one, it takes a certain risk, but if there is a limitation period it would provide some control in the extension of priority.

Mr. Driver: It would be an improvement on the present act. Deemed trust is already in the Income Tax Act and Revenue Canada has that protection. This provision extends the trusts only to fixed security, beyond the normal operating security. So the problem in that sense is already fixed.

The Chairman: Is that why you say that this legislation is really bankruptcy legislation rather than tax legislation and why you suggest that it ought to be changing bankruptcy law rather than tax law?

Mr. Driver: Yes. Perhaps I could turn to some of the practical side effects of this legislation. First, this provision will serve to restrict the availability of credit, particularly for small businesses and businesses with any kind of doubtful financial position. If a security holder is looking at taking security in a situation where an insolvency may have tremendous negative effects, he will be more reluctant to commit himself, unless he is terribly confident in the business. Second, I think that this legislation will push up the cost of financing because everybody now has to monitor another expense, and the costs will feed through the system. My third point is an objection in principle. It seems to me that to some degree this legislation relieves Revenue Canada of the responsibility of doing its own

[Traduction]

trop. Je suis absolument certain que des détenteurs d'hypothèques qui demandent à Revenu Canada un état des retenues à la source recevront une réponse très brève. On ne leur dira pas les montants impayés. Ceux-ci peuvent s'accumuler très rapidement. Nous parlons de paiements bimensuels de millions et de milliards de dollars.

Le sénateur Grafstein: Permettez-moi de vous poser une autre question: à la fin de l'année, pouvez-vous obtenir rapidement du ministère des Finances un état provisoire, de la même façon que vous pouvez obtenir un avis d'acquittement de vos taxes municipales? En d'autres termes, si les créanciers garantis veulent exercer un contrôle annuel, sont-ils en mesure d'obtenir les renseignements pertinents du ministère?

M. Driver: Cela pose un certain nombre de problèmes. Il y a d'abord le caractère confidentiel des documents; il y a aussi un problème pratique qui découle du fait que de nombreux employeurs ont plusieurs comptes à Revenu Canada. On pourrait obtenir une réponse sur l'un et pas sur l'autre. Je ne crois pas que ce soit une solution pratique.

Le sénateur Grafstein: Alors, la solution pratique est-elle la même que celle qu'on a appliquée pour la paye de vacances des salariés, c'est-à-dire que la fiducie est en vigueur pour une période limitée d'environ 60 à 90 jours plutôt que pour une période indéterminée? Sinon, on risque de se retrouver avec une accumulation de fonds sur laquelle on n'aura aucun contrôle et dont on ne pourra tirer aucun renseignement.

M. Driver: C'est exact.

Le sénateur Grafstein: La mise en place d'une période de, disons, 90 jours, permettrait-elle d'apaiser vos inquiétudes? Si l'entreprise est de grande envergure, elle court un certain risque, mais si on met une période limite, on se donne un certain contrôle sur les priorités.

M. Driver: Cela améliorerait la loi actuelle. La Loi de l'Impôt sur le revenu prévoit déjà la création de fiducies réputées constituées et Revenu Canada jouit de cette protection. La disposition pertinente accorde, aux fiducies uniquement, des garanties fixes en plus des garanties d'exploitation. Par conséquent, à cet égard, le problème est déjà réglé.

Le président: Est-ce la raison pour laquelle vous dites que cette loi porte plutôt sur les faillites que sur la fiscalité et vous laissez entendre qu'elle devrait modifier la Loi sur la faillite plutôt que la Loi de l'impôt sur le revenu?

M. Driver: Oui. Je vais aborder quelques-uns des effets secondaires pratiques de cette loi. D'abord, la disposition en question servira à restreindre la disponibilité du crédit, particulièrement pour les petites entreprises et celles dont la situation financière est le moins douteuse. Si un investisseur envisage d'acquiescer des titres dans une entreprise dont l'insolvabilité risque d'avoir de graves conséquences, il hésitera davantage à s'engager, à moins qu'il n'ait une confiance à toute épreuve dans l'entreprise. En deuxième lieu, j'estime que cette loi fera augmenter le coût du financement parce que les intervenants devront désormais surveiller les dépenses des autres et en répercuteront les coûts sur le système. Mon troisième argument est une objection de principe. Il me semble

[Text]

job. Surely it should be Revenue Canada's job to monitor compliance and to see to prompt remittance. Generally they do a fairly good job of this now. The worst case I have seen is where they let somebody get 10 months in arrears. I am afraid that this may become the norm, because there is a backlog of papers somewhere and they are not following up.

Senator Buckwold: But it seems that the government has found a good way of getting in revenue now and, as a result, the deductions are coming in much faster. Does that not minimize the problem?

Mr. Driver: What worries me is that they will be getting twice as many remittances, and it will take them four times as long to process the papers and detect the ones that are missing.

My fourth point is with respect to businesses in financial difficulty. The bankruptcy reform process is trying to bring everybody back inside the Bankruptcy Act, and this legislation is taking Revenue Canada outside it again. In this circumstance with a rapidly mounting prior charge, I think lenders will be more skitish than they have been in the past and less patient with financially troubled debtors. It will be much tougher to reorganize. Also, because of the structure of this section, the minister is only protected once he issues a garnishment. Surely, there will be pressure on Revenue Canada officials to issue garnishments at the first opportunity. This will mean that customers of financial businesses in trouble will be driven away and, again, reorganization is impeded. I question—and I would be very interested to know if anybody in finance has done a study on this—whether, in fact, this measure will add to or subtract from net revenues to government. Presumably, if we have a system which causes more bankruptcies and failures and less reorganizations, we may have higher tax collections, but we will have a higher unemployment insurance bill and a higher welfare bill to go with it. I think that this is a serious consideration, but I am not sure how it can be measured. However, it is a real risk.

The Chairman: People protect themselves. Once a businessman sees himself getting into trouble he is the first person who will start to reorganize and call in additional help.

Mr. Driver: I wish that were so. The great majority of Canadian business is owner-managed, and the admission of financial difficulty is an admission of personal failure. It is not unusual for our organization to be called in by somebody outside the business. We are usually called in to help businesses by someone from the outside.

The Chairman: Do you mean by banks?

Mr. Driver: By banks, creditors, minority shareholders, somebody who has an interest. It is very difficult for small businessmen to accept the fact that they need help and to recognize their problem. The fifth reason is that we are under-

[Traduction]

que cette loi dégage jusqu'à un certain point Revenu Canada de ses responsabilités. Il incombe certainement à celui-ci de vérifier si la loi est respectée et de voir à ce que les versements soient effectués sans délai. Dans l'ensemble, il s'acquitte assez bien de sa tâche. Le pire cas que j'aie vu est lorsqu'il a laissé un cotisant prendre dix mois de retard. Je crains que cela ne devienne la norme, parce que le traitement des cotisations accuse des retards.

Le sénateur Buckwold: Mais il semble que le gouvernement ait trouvé une bonne façon de percevoir les recettes maintenant et, grâce à cela, les retenues entrent beaucoup plus vite. Cela ne réduit-il pas l'importance du problème?

M. Driver: Ce qui m'inquiète, c'est que Revenu Canada recevra deux fois plus de versements et que cela lui prendra quatre fois plus de temps pour traiter les cotisations et déceler celles qui manquent.

Mon quatrième argument concerne les entreprises qui se trouvent en difficulté financière. Le processus de réforme de la Loi sur la faillite vise à assujettir tous les intervenants à la loi, tandis que ce projet de loi en exclut encore Revenu Canada. Étant donné l'existence d'une charge antérieure qui grossit rapidement, je crois que les prêteurs seront plus méfiants et moins patients que par le passé avec leurs débiteurs en difficulté financière. Il sera beaucoup plus difficile de réorganiser une entreprise. Également, en raison de la façon dont cette disposition est structurée, le ministre ne sera protégé que lorsqu'il aura rendu une ordonnance de saisie-arrêt. Il est certain qu'on exercera des pressions sur les fonctionnaires de Revenu Canada pour qu'ils rendent de telles ordonnances à la première occasion. Cela éloignera les clients des entreprises financières en difficulté et, encore une fois, la réorganisation sera impossible. Je me demande—et j'aimerais bien savoir si un analyste financier a étudié la question—dans quelle mesure cette disposition augmentera ou diminuera les recettes nettes à l'État. On peut présumer que si nous nous dotons d'un système qui entraîne un plus grand nombre de faillites et moins de réorganisations, nous aurons un meilleur taux de perception des impôts, mais aussi une facture plus élevée d'assurance-chômage et de bien-être social. J'estime qu'il s'agit d'une considération sérieuse, mais je ne suis pas certain de la façon dont on peut la mesurer. Quoi qu'il en soit, elle constitue un véritable risque.

Le président: On se protège. Un chef d'entreprise qui connaît des difficultés est le premier à procéder à une réorganisation et à demander de l'aide supplémentaire.

M. Driver: Puisse-t-il en être ainsi. La grande majorité des entreprises canadiennes sont gérées par leurs propriétaires, et admettre qu'on est en difficulté financière équivaut à admettre un échec personnel. Ce sont habituellement des personnes qui ne font pas partie de l'entreprise en difficulté qui demandent de l'aide.

Le président: Voulez-vous dire les banques?

M. Driver: Les banques, les créanciers, les actionnaires mineurs, toute personne qui a un intérêt. Il est très difficile pour un chef d'entreprise d'accepter qu'il a besoin d'aide et de reconnaître son problème. La cinquième raison est que nous

[Text]

mining the bankruptcy process by taking another creditor outside it. It is a federal responsibility and it would seem to me to be a contradiction to do that. There is a plus, though I say it with some reluctance. If this section goes through, there will be lots of challenges to it, lots of court work, and there will be lots of work for me in figuring out ways to beat it. We are going to get rich, but I don't think anybody else will benefit. I should thank you for that, but I can think of better ways to spend our time.

The Chairman: Thank who?

Mr. Driver: Whoever is bringing this measure forward.

The Chairman: Please don't thank us, because we are struggling with it, too.

Mr. Driver: My last point is one of fairness. I do not like the notion of legislation which retroactively changes the relationship between companies and their creditors. That is what this legislation does. Every debt that is outstanding today is overtaken by this legislation and is potentially changed by it. My other objection on fairness is that I do not believe it is appropriate to shift the burden for unremitted tax payments by a defaulting debtor to his creditors. I certainly would scream very loudly if Revenue Canada said, "If my wife does not pay her taxes, I will have to pay them." To me, that is unconscionable. Why should Revenue Canada be able to say, "If XYZ company does not pay its taxes, its banks or the pension fund that financed it should pay?" That is the potential impact of this legislation. I think that the way to deal with this legislation is to put it aside—and this is the understanding I had of the earlier edition of this legislation as to superpriority—and decide whether it should be proclaimed and dealt with once the bankruptcy process is in hand.

The Chairman: Are you suggesting that if this provision is addressed in the bankruptcy legislation, this section will not be necessary? Is that your position?

Mr. Driver: The issue with the Bankruptcy Act is whether there should be any priority for Crown claims in insolvencies.

The Chairman: That is pretty basic, particularly where it involves deducted moneys from employees. Certainly that money does not belong to the company. It belongs to the Crown, and it should have a superpriority of some kind. If you are trying to argue that there should not be a superpriority for funds that belong to the Crown and have been deducted, it is a pretty wide net you are trying to throw.

Mr. Driver: I would argue that there should only be a superpriority if the funds are deducted, not the system we have now where somebody does a calculation of net pay, writes a cheque and somebody else does a calculation of taxes payable at a later date and writes another cheque. If we want to treat these moneys as funds deducted and set aside, then there should be enforcement of those provisions in the act. The entire pot of money—that entire \$5 billion—should then be taken out of the hands of entrepreneurs and businesses and put aside for the government. We have the technology today.

The Chairman: I think we understand your point.

[Traduction]

sapons le processus de mise en faillite en éliminant un autre créancier. Comme il s'agit d'un domaine de compétence fédérale, il me semble que cela est contradictoire. Il y a autre chose, même si j'hésite à le dire. Si cette disposition est adoptée, elle donnera lieu à bien des contestations judiciaires et j'aurai beaucoup de travail à imaginer des façons de la contourner. Nous allons nous enrichir, mais je crois que nous serons les seuls. Je devrais vous en remercier, mais je crois qu'il y a de meilleures façons d'employer notre temps.

Le président: Remercier qui?

M. Driver: Celui qui fera appliquer cette mesure.

Le président: Ne nous remerciez pas, parce que nous la combattons, nous aussi.

M. Driver: Mon dernier argument concerne l'équité. Je n'aime pas qu'une loi modifie rétroactivement les rapports entre des sociétés et leurs créanciers. C'est pourtant ce que ce projet de loi fait. Toute dette impayée aujourd'hui est visée par lui et est susceptible de changer de statut. Mon autre objection en ce qui concerne l'équité est que je ne crois pas qu'il soit approprié de transférer aux créanciers le fardeau des impôts non payés d'un contribuable. Je m'élèverais certainement contre une politique de Revenu Canada qui m'obligerait à payer les impôts de ma femme en cas de défaut de paiement de celle-ci. Pour moi, cela est excessif. Alors pourquoi Revenu Canada pourrait-il considérer que si une entreprise ne paie pas ses impôts, ce sont ses banques ou son fonds de pension qui devraient le faire? Voilà les conséquences possibles de ce projet de loi. À mon avis, il faut le mettre de côté—et c'est ce que je pensais des dispositions relatives à la «super-priorité» de sa première version—et déterminer s'il faut l'adopter une fois que les mécanismes relatifs à la faillite auront été arrêtés.

Le président: Estimez-vous que cette disposition ne sera plus nécessaire si elle figure dans la Loi sur la faillite?

M. Driver: En ce qui concerne la Loi sur la faillite, le problème est de déterminer si les créances de l'État doivent avoir la priorité en cas d'insolvabilité d'une entreprise?

Le président: C'est fondamental, particulièrement lorsque des retenues à la source de chèques d'employés sont en cause. Il est certain que cet argent n'appartient pas à l'entreprise. Il appartient à l'État et celui-ci devrait avoir la priorité absolue. Si vous essayez de soutenir que les retenues sur les salaires, qui appartiennent à l'État, ne devraient pas avoir la priorité absolue, vous avez une position qui est presque indéfendable.

M. Driver: Je dirais qu'il ne devrait y avoir de priorité absolue que si les fonds sont retenus à la source, et non si on maintient le système actuel où, d'un côté, on calcule le salaire net, établit un chèque, et de l'autre, on calcule les impôts payables à une date ultérieure et émet un autre chèque. Si nous voulons traiter ces fonds comme des retenues à la source, il faut appliquer les dispositions pertinentes de la Loi. On devrait enlever aux entrepreneurs et aux entreprises cette masse d'argent—qui représente 5 milliards de dollars—et la remettre à l'État. Nous avons la technologie nécessaire pour le faire aujourd'hui.

Le président: Je crois que nous comprenons votre argumentation.

[Text]

Senator Grafstein: Would your problem with retroactivity be waylaid if this section was only deemed to apply to all secure transactions after this date? I realize that such a proposal would not answer your major point, but retroactivity is obviously a concern. Somebody who is a secured creditor yesterday may enter into a transaction and find that he did not take the precautions.

Mr. Driver: To some extent it is an answer, but many secure transactions involve refinancing and there is no option to change. It would have to be fairly complex to adequately deal with that issue.

The Chairman: Mr. Driver, thank you for your time today. We will now hear from the Canadian Bankers' Association, and, when the officials arrive, they can address the points that have been raised. I have asked the clerk to distribute some material that was sent to me this morning from the Construction Association. I take it, Mr. Marantz, that the letter from Mr. Marantz of Osler, Hoskin in Toronto regarding this bill has been received by each member of the committee. Do you have any material in addition to this letter?

Mr. Marantz: No I do not, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Marantz, you are here representing the banking association?

Mr. Marantz: No, Mr. Chairman, the Canadian Bar Association.

The Chairman: Very well. There is someone else here in the audience representing the banking association. Mr. Marantz, do you have a point other than the point that was raised by the previous witness?

Mr. Marantz: No, Mr. Chairman, other than to say that I have filed with the committee a copy of a letter that was sent to the Honourable Michael Wilson in which we outlined in specific detail the nature of the problems caused by the legislation.

The Chairman: This letter is dated December 9.

Mr. Marantz: That is correct. It was delivered yesterday.

The Chairman: So Mr. Wilson has not had a chance to deal with it?

Mr. Marantz: Neither to deal with it nor respond to it, Mr. Chairman. The timeframe in which to act has been short; the matter has been circulated among the members of the national executive of the Bankruptcy and Insolvency Section of the Canadian Bar Association and has been discussed with Senator Bazin in his position as Chairman of the Canadian Bar Association, who endorses our stepping forward to speak to this point.

This is a matter of concern to all insolvency and bankruptcy lawyers, who feel that the legislation is wrong and unfair, that it causes a change in existing contractual relationships, that it may give rise to a challenge under the provisions of the Charter, and may be constitutionally invalid as an encroachment.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Votre problème de rétroactivité serait-il réglé si cette disposition était réputée s'appliquer uniquement à toutes les opérations garanties après cette date? Je comprends qu'une telle proposition ne répond pas à pas votre objection principale, mais la rétroactivité en inquiète certains, de toute évidence. Un créancier garanti d'hier peut effectuer une opération et s'apercevoir qu'il n'a pas pris les précautions nécessaires.

M. Driver: Elle y répond jusqu'à un certain point, mais de nombreuses opérations garanties mettent en cause un refinancement et il est impossible de modifier cela. La réponse devrait être très complexe pour couvrir tous les aspects de la question.

Le président: Monsieur Driver, je vous remercie d'avoir été des nôtres aujourd'hui. Nous entendrons maintenant le point de vue des représentants de l'Association des banquiers canadiens. J'ai demandé au greffier de vous distribuer certains documents que m'a envoyés ce matin l'Association de la construction. Donc, monsieur Marantz, chacun des membres du comité a reçu copie de la lettre de M. Marantz d'Osler, Hoskin de Toronto au sujet de ce projet de loi. Avez-vous en main d'autres documents?

M. Marantz: Non, monsieur le président.

Le président: Monsieur Marantz, vous représentez ici l'association bancaire?

M. Marantz: Non, monsieur le président, l'Association du barreau canadien.

Le président: Quelqu'un d'autre ici, alors, la représente. Monsieur Marantz, auriez-vous un point à aborder autre que celui soulevé par le témoin précédent?

M. Marantz: Non, monsieur le président, sauf que je tiens à préciser que j'ai remis au comité copie d'une lettre que nous avons envoyée à l'honorable Michael Wilson et dans laquelle nous décrivons en détail la nature des problèmes posés par la loi.

Le président: Cette lettre est datée du 9 décembre.

M. Marantz: C'est exact. Elle a été livrée hier.

Le président: M. Wilson n'a donc pas eu l'occasion de s'en occuper?

M. Marantz: Ni de s'en occuper, ni d'y répondre, monsieur le président. Le délai imparti était bref; la question a été soumise aux membres de la direction nationale de la Section des faillites et de l'insolvabilité de l'Association du barreau canadien et a été abordée avec le sénateur Bazin en sa qualité de président de l'Association, et il approuve que nous intervenions sur ce point.

C'est une question qui préoccupe tous les avocats qui s'intéressent à l'insolvabilité et à la faillite. Ils ont l'impression que la loi est injuste, qu'elle modifierait les relations contractuelles existantes, qu'elle pourrait être contestée en vertu des dispositions de la Charte et qu'elle pourrait être jugée inconstitutionnelle si l'on déterminait qu'elle empiète sur les pouvoirs provin-

[Text]

ment upon provincial power. Mr. Chairman, I can elaborate on that. I can also speak to the construction lien situation.

The Chairman: What is your suggested solution?

Mr. Marantz: My first comment, Mr. Chairman, is that I think the "grab" as I would like to characterize this, is unnecessary. It is a draconian move; it is more extreme than what was proposed in 1986 but not proclaimed in force. The problem is far greater than providing a means of access to Revenue Canada to obtain more moneys.

The Chairman: I have a note here. It says:

Average uncollected source deductions over the past three years have been between \$334 million and \$355 million.

Would you agree with those figures?

Mr. Marantz: I have no way of knowing whether or not the figures are accurate.

The Chairman: To a boy from Winnipeg—and there are a few of us here—those are pretty big numbers.

Mr. Marantz: Mr. Chairman, it is not a question of money that is not collected; it is a question of who must pay out the moneys. In other words, out of whose pocket do these moneys come? As this proposal is now drafted, the mortgage lender who lends money to a businessman to purchase a building, and therefore has a first mortgage security on that building, can be faced with a default of his lender a short period down the road—perhaps a year down the road—at which point in time he must enforce his security. He goes in to sell the property; he enters into an agreement of purchase and sale with an arm's length purchaser. Prior to the closing, Revenue Canada serves a notice of garnishment that this legislation provides for. On closing, it may be that \$500,000 is to be paid to the first mortgagee. The purchaser then says: "I have a garnishment from Revenue Canada for \$150,000; I will pay Revenue Canada \$150,000 and, Mr. Lender, I will give you \$350,000. Now will you please give me title?" The lender is then left wondering from what source he is to receive the rest of his money, or whether or not he should keep an interest in the land.

Also, behind that mortgage lender you have the people who worked on the building to erect it, the construction lien claimants. Their claim gets shoved down the line and, as you move down the line, the money that comes into the hands of the Trustee in Bankruptcy reduces and reduces.

The Chairman: Mr. Marantz, are you saying that this overrides provincial lien law?

Mr. Marantz: It will override provincial lien law because it overrides provincial mortgage law, and the mortgage is first; the lien comes second.

What you have is a pot of finite size. You have a growing number of competitors for access to that pot. When they drafted the Bankruptcy Act and put it into force in 1949, the situation which existed at that time was that there were

[Traduction]

ciaux. Monsieur le président, je pourrais élaborer. Je pourrais également parler de la situation en ce qui concerne la construction.

Le président: Que proposeriez-vous?

M. Marantz: La première chose que j'aurais à dire, monsieur le président, c'est qu'il n'y avait pas lieu de prendre des mesures aussi drastiques. Elles sont encore plus extrêmes que celles qui avaient été proposées en 1986, mais qui ont été rejetées. Le problème est loin de consister seulement à permettre au ministère du Revenu d'aller chercher plus d'argent.

Le président: J'ai une note ici. Je vous la lis:

La moyenne des déductions à la source non perçues au cours des trois dernières années se situe entre 334 millions et 355 millions de dollars.

Croyez-vous que ces chiffres sont exacts?

M. Marantz: Je n'ai aucun moyen de le savoir.

Le président: Pour un garçon de Winnipeg, et je suis loin d'être le seul ici, ce sont des chiffres assez impressionnants.

M. Marantz: Monsieur le président, la question n'est pas de savoir si les sommes n'ont pas été perçues, mais bien de savoir qui les paiera. Autrement dit, qui y ira de sa poche? Selon le libellé actuel, le créancier hypothécaire qui prête de l'argent à un homme d'affaires pour qu'il achète un immeuble et dont le prêt est ainsi garanti à l'égard de cet immeuble par une première hypothécaire pourrait se rendre compte à un moment donné—un an plus tard peut-être—qu'il y a défaut de paiement et il pourrait alors faire valoir sa garantie. Il entreprend de vendre la propriété; il conclut un accord d'achat et de vente avec un acheteur n'ayant avec lui aucun lien de dépendance. Avant que l'affaire ne soit finalisée, le ministère du Revenu signifie la saisie-arrêt prévue par la loi. À la clôture, il se pourrait que la somme de 500 000 \$ doive être versée au premier créancier hypothécaire. L'acheteur pourrait alors dire: «J'ai une saisie-arrêt du ministère du Revenu pour la somme de 150 000 \$. Je lui verserai cette somme et, Monsieur le créancier, je vous donnerai 350 000 \$. Pourriez-vous maintenant me remettre le titre de propriété?» Le créancier pourrait se demander à ce moment-là où il ira chercher le reste de l'argent ou s'il devrait continuer à conserver un intérêt dans la terre.

Il ne faut pas oublier non plus les personnes qui ont travaillé à la construction de l'immeuble, et qui sont elles aussi des créanciers privilégiés. Leur créance n'a pas la priorité, et moins le créancier est prioritaire moins le syndic de faillite a d'argent à lui donner.

Le président: Monsieur Marantz, voulez-vous dire que cette loi l'emporterait sur les lois provinciales en matière de privilèges?

M. Marantz: Oui, parce que qu'elle l'emporte sur les lois provinciales en matière d'hypothèques et que l'hypothèque vient en premier et le privilège, en deuxième seulement.

L'enjeu est de grosseur limitée. Le nombre de ceux qui cherchent en s'en emparer ne cesse d'augmenter. Lorsque la Loi sur la faillite a été rédigée et est entrée en vigueur en 1949, il y avait à l'époque les créanciers garantis, les créanciers hypothé-

[Text]

secured lenders—mortgage lenders, banks under section 88, as it then was. These were characterized classical lenders. After they took their money off, everything that was left went, first of all, to pay a trustee and to pay the employees a certain amount, then the landlord and then the government—the government was that far down the priority stack—and then it was the general, ordinary creditors. Governments, both provincial and federal, said: “We are losing too much revenue. We would like to jump ahead of the line.” Therefore, by devising the deemed trust provision, not only did they get ahead of the Trustee in Bankruptcy, but they started to get ahead of the banks and other lenders. However, they never had priority over fixed charges.

The 1986 amendments purported to give them priority over fixed charges, such as real estate mortgages, or chattel mortgages but not operating line lenders or operating line financiers. The provision before us today gives them priority over fixed charges, and that skews the entire system, because there are certain matters of contract that are now being seriously eroded and we are into the esoteric distinction between fixed and floating charges, and the impact that has had on financing activity in the country.

The Chairman: Very well, we hear you. Do any honourable senators have any questions?

Senator Buckwold: Mr. Marantz, we have not yet had your response to the chairman's question as to what suggestion you might make to provide some better form of collection opportunity for the Government of Canada.

Mr. Marantz: It requires a concerted legislative effort to set out a scheme—and by that I do not mean a patchwork, piecemeal scheme; I mean a scheme of priority, because it is a question of dividing up the pot and someone has to sit down and say: “These are the ground rules and all of the provinces, as well as the federal government, must abide by those ground rules.” Mr. Chairman, I do not care who pays or who does not pay; the system should be fair and it should be of equal application.

The Chairman: Are you talking about bankruptcy?

Mr. Marantz: It is more than just bankruptcy that is involved. Insolvency is also involved. Many instances of businessmen going out of business do not come within the confines of the Bankruptcy Act. In fact, probably only 10 or 15 per cent come under bankruptcy administration. The rest of the insolvency administration is done by private and court-appointed receiverships under provincial law, outside of the Bankruptcy Act. Some of the suggested amendments and changes to that act have been designed to include all levels of insolvency within federal administration. It is within the federal legislative competence. That has not happened. Until that is done, and unified in one statute, we have a patchwork of rules.

The other thing, of course, is for Revenue Canada to develop some sensible and sensitive enforcement procedures. The trust has been much abused—I have no doubt about that—but there are penalties. Those who abuse the trust are subject to a fine, and jail if necessary. However, to say that because the trust

[Traduction]

caires, les banques conformément à l'article 88 d'alors. Il s'agissait des prêteurs classiques. Après qu'ils s'étaient remboursés, tout ce qui restait servait, avant tout, à payer un syndic et à verser une certaine somme aux employés. Venaient ensuite le propriétaire, le gouvernement—qui était aussi bas sur la liste de priorité—puis les créanciers ordinaires. Les gouvernements, tant les provinces que le gouvernement fédéral, se sont dit: «Nous perdons trop d'argent. Nous aimerions être plus haut sur la liste.» Or, en instaurant la disposition concernant la fiducie réputée, non seulement sont-ils passés devant le syndic de faillite, mais ils se sont mis à l'emporter sur les banques et d'autres prêteurs. Cependant, ils n'ont jamais eu priorité par rapport aux charges fixes.

Les modifications proposées en 1986 visaient à leur donner la priorité par rapport aux charges fixes, comme les hypothèques sur les biens immobiliers ou mobiliers, mais non les prêteurs ou les financiers. La dispositions que nous avons devant nous aujourd'hui leur accorderait la priorité par rapport aux charges fixes, et cela fausse tout le système parce qu'il y a certains aspects des contrats qui en souffrent grandement et qu'il nous faut faire la distinction entre charges fixes et charges flottantes, sans compter les répercussions que tout cela a eu sur les activités de financement dans le pays.

Le président: Vous avez bien fait valoir vos arguments. Des honorables sénateurs ont-ils des questions?

Le sénateur Buckwold: Monsieur Marantz, vous n'avez pas encore répondu à la question du président qui voulait savoir quelle suggestion vous auriez à faire pour faciliter la tâche de perception du gouvernement du Canada.

M. Marantz: Il faut des efforts législatifs concertés pour établir un plan, et je ne veux pas parler par là de rapiécage, mais bien de l'établissement d'un ordre de priorité parce que la question consiste à diviser l'enjeu que quelqu'un doit dire: «Ce sont là les règles de base et toutes les provinces de même que le gouvernement fédéral doivent les respecter.» Monsieur le président, peu importe qui paie ou qui ne paie pas; le système devrait être juste et être le même pour tous.

Le président: Voulez-vous parler de faillite?

M. Marantz: Il n'est pas uniquement question ici de faillite. L'insolvabilité est également en cause. De nombreuses entreprises qui ferment leurs portes ne sont pas touchées par la Loi sur la faillite. En fait, probablement 10 à 15 p. 100 seulement sont assujetties à l'administration des faillites. Les autres cas d'insolvabilité sont réglés par des séquestres privés ou nommés par des tribunaux en application d'une loi provinciale n'ayant rien à voir avec la Loi sur la faillite. Certains changements proposés à la Loi ont pour objet d'assujettir tous les cas d'insolvabilité à la compétence du fédéral. Il a les attributions législatives nécessaires pour le faire, mais ne l'a pas encore fait. Tant qu'il n'y aura pas unification, nous nous retrouverons avec une multitude de règles.

L'autre solution consisterait bien entendu pour le ministère du Revenu à élaborer des règles d'application sensées. Je ne doute pas qu'il y ait des abus dans le cas de la fiducie, mais des peines sont prévues. Ceux qui commettent des abus sont passibles d'une amende et de prison si nécessaire. Toutefois, je ne

[Text]

has not been collected we will go back to the first mortgage lender and take it out of his pocket is not very fair.

The Chairman: I think we have got that point. It was firmly driven home by the former witness, and we understand it.

Mr. Marantz: The solution is not to have one person sitting down and setting out what should be done. It requires the co-operation of several levels of government.

The Chairman: Thank you, Mr. Marantz. We will give your letter some consideration in writing our report.

Senator Grafstein: For the purposes of the record, Mr. Marantz, would you again outline the constitutional issue and how it infringes on provincial jurisdiction. Is that your argument?

Mr. Marantz: The only issue that was raised by the western Canadian members of our association is that there is a potential constitutional problem in that you are taking away from a secured creditor a right that he has, and this may amount to an expropriation of his rights with no compensation.

The Chairman: You are talking about a mortgagee?

Mr. Marantz: I am talking about the mortgagee and, by that token, the lien claimant would come second.

The Chairman: Very well, thank you very much.

Our next witnesses are from the Canadian Bankers' Association. We are accustomed to seeing Mr. MacIntosh here.

Mr. David Phillips, Vice-President and Director, Legal Affairs, Canadian Bankers' Association: Mr. Chairman, late yesterday we received a call that Mr. MacIntosh was unfortunately unavailable.

My name is David Phillips. I am Vice-President and Director, Legal Affairs, Canadian Bankers' Association. I appreciate the opportunity to appear before you today.

The Chairman: Late yesterday Mr. MacIntosh sent me a copy of a letter that he had sent to Mr. Blenkarn on November 30, 1987. Have you seen that letter?

Mr. Phillips: Yes, Mr. Chairman. I was involved in drafting it.

The Chairman: We will take that letter into the record as an exhibit. It deals with clause 66 in some detail.

(For exhibit reference, see *Minutes of Proceedings*).

Mr. Phillips: Mr. Chairman, I have very little to add to what the previous witnesses have stated and clearly set out about the effect of the provision. I certainly do not disagree with anything they have said about its effect.

Our concern is very much from the standpoint of process. Two years ago, when this matter was addressed, the superpriority provision was deferred and would come into force on proclamation. It was our understanding that the issue of Crown priorities would be addressed in the context of the

[Traduction]

pense pas qu'il soit juste, parce qu'il n'y a pas eu perception, que nous nous en prenions au premier créancier hypothécaire et que nous lui fassions payer la note.

Le président: Nous l'avons compris. Le témoin qui vous a précédé s'est chargé de nous le faire comprendre.

M. Marantz: La solution ne consiste pas à demander à une personne de définir ce qui devrait être fait. Il faut la collaboration de plusieurs ordres de gouvernement.

Le président: Merci, monsieur Marantz. Nous tiendrons compte de votre lettre dans la rédaction de notre rapport.

Le sénateur Grafstein: Afin que nous en prenions bonne note, monsieur Marantz, pourriez-vous nous parler à nouveau de la question constitutionnelle et nous expliquer pourquoi il y a empiètement sur les pouvoirs provinciaux. Est-ce là ce que vous avez dit?

M. Marantz: La seule question qui a été soulevée par des représentants de notre Association dans l'Ouest canadien, c'est qu'un problème constitutionnel risque de se poser si vous enlevez à un créancier garanti un droit dont il jouit déjà sans rien lui offrir en compensation.

Le président: Vous voulez parler d'un créancier hypothécaire?

M. Marantz: Je veux parler du créancier hypothécaire et, par le fait même, le créancier privilégié viendrait en deuxième.

Le président: Très bien, merci beaucoup.

Nos prochains témoins nous viennent de l'Association des banquiers canadiens. Nous avons l'habitude de voir M. MacIntosh ici.

M. David Phillips, vice-président et directeur, Affaires juridiques, Association des banquiers canadiens: Monsieur le président, on nous a téléphoné tard hier pour nous dire que M. MacIntosh ne pourrait malheureusement pas être parmi vous.

Mon nom est David Phillips. Je suis vice-président et directeur des Affaires juridiques à l'Association des banquiers canadiens. Je vous remercie de l'occasion qui m'est offerte de témoigner devant vous aujourd'hui.

Le président: Tard hier, M. MacIntosh m'a envoyé copie d'une lettre qu'il a fait parvenir à M. Blenkarn le 30 novembre 1987. Avez-vous cette lettre?

M. Phillips: Oui, monsieur le président, j'ai participé à sa rédaction.

Le président: Nous inscrirons que cette lettre sera déposée auprès du greffier. Elle traite en détail de l'article 66.

(Pour la référence au document, voir le *Procès-verbal*)

M. Phillips: Monsieur le président, j'ai très peu de choses à ajouter à ce que les témoins précédents ont dit et précisé au sujet de la répercussion de cette disposition. Je suis entièrement d'accord avec eux.

Nos préoccupations ont surtout trait à la façon de procéder. Il y a deux ans, lorsque cette question a été soulevée, les dispositions concernant la priorité absolue ne devaient entrer en vigueur qu'à la proclamation. Nous croyions que la question de la priorité des sociétés de la Couronne serait abordée dans le

[Text]

bankruptcy law reform process. That process has proceeded and it is close to being completed.

The Chairman: People are continually telling us that. Did you get a letter, or anything of that nature, from the minister saying that it would be addressed in the bankruptcy matter and would not be advanced again? Do you have any evidence of that?

Mr. Phillips: Other than what is in the proposals themselves, the advisory committee report to the government did recommend the abolition of Crown priorities. The government came out with some proposals later, which was a modified form of that.

We met, in this case, with the Consumer and Corporate Affairs officials in October of 1986. Our understanding is that the policy was continuing to be developed within the government, and we understood that some draft legislation would be released early in the new year.

The Chairman: Were you taken by surprise when you read this section? Did you, like the other witnesses we have heard from this morning, find out about it just recently?

Mr. Phillips: Yes.

The Chairman: I understand from Mr. MacIntosh that he did not deal with this earlier because the matter had not arisen, and it is a complicated matter.

Mr. Phillips: That is correct, Mr. Chairman. We found out about it through the Canadian Insolvency Association. I do not think we are alone in that. This provision is not widely known about in the financial community, nor among members of the bar, I suspect, at this point in time.

Senator Buckwold: How long has this bill been in front of the House of Commons?

The Chairman: It has been there for a long period of time.

Senator Buckwold: There has obviously been a lot of time to look at it.

The Chairman: When the officials from the Department of Finance come forward they will tell us, but it has been there some time.

Senator Buckwold: This is not a new provision, is it?

Mr. Phillips: No, it is not. The bill is not new. The bill was introduced, I believe, in June.

The Chairman: Yes. Tax law is a specialized area, and there is a great deal in this bill.

I believe we understand your position on clause 66. Would you, on behalf of the Canadian Bankers' Association, like to deal with clause 10?

Mr. Phillips: No, Mr. Chairman, I would not.

The Chairman: Why not?

Mr. Phillips: You are referring to the international banking centres question?

The Chairman: That is clause 10, yes.

[Traduction]

contexte du processus de réforme de la Loi sur la faillite. Ce processus a suivi son cours et tire à sa fin.

Le président: C'est ce qu'on ne cesse de nous dire. Avez-vous reçu une lettre ou quelque autre communication du ministre vous disant qu'elle serait abordée dans le cadre des faillites et ne serait plus mise de l'avant? Pouvez-vous prouver ce que vous affirmez?

M. Phillips: Le rapport du comité consultatif au gouvernement recommandait l'abolition des privilèges de la Couronne. Le gouvernement a formulé certaines propositions par la suite, un peu en ce sens.

Nous avons rencontré des représentants du ministère de la Consommation et des Corporations en octobre 1986. Nous croyions que le gouvernement continuait à élaborer la politique et qu'un projet de loi serait rendu public au début de l'année.

Le président: Avez-vous été surpris lorsque vous avez lu cette disposition? Vous en êtes-vous aperçus tout récemment comme les autres témoins que nous avons entendus ce matin?

M. Phillips: Oui.

Le président: M. MacIntosh m'a donné à entendre qu'il n'avait pas abordé la question plus tôt parce qu'elle ne s'était pas posée, et c'est une question très compliquée.

M. Phillips: C'est exact, monsieur le président. C'est l'Association canadienne de l'insolvabilité qui nous a mis au courant. Je ne pense pas que nous soyons les seuls à ne pas la connaître. Les membres de la communauté financière ne sont pas encore nombreux à la connaître, ni ceux du barreau, j'imagine, à ce stade-ci.

Le sénateur Buckwold: Pendant combien de temps le projet de loi est-il demeuré à la Chambre des communes?

Le président: Assez longtemps.

Le sénateur Buckwold: On aurait donc dû avoir suffisamment le temps de l'examiner.

Le président: Les représentants du ministère des Finances nous diront exactement ce qu'il en est lorsqu'ils nous rencontreront, mais il y a été pendant assez longtemps.

Le sénateur Buckwold: Il ne s'agit pas d'une nouvelle disposition, n'est-ce pas?

M. Phillips: Non, le projet de loi n'est pas nouveau. Il a été présenté, je crois, en juin.

Le président: Oui, les dispositions fiscales sont complexes et abondent dans ce projet de loi.

Je pense que nous comprenons votre position sur l'article 66. Aimerez-vous, au nom de l'Association des banquiers canadiens, aborder l'article 10?

M. Phillips: Non, monsieur le président.

Le président: Pourquoi?

M. Phillips: Vous faites allusion à la question des centres bancaires internationaux?

Le président: Oui, à l'article 10.

[Text]

Mr. Phillips: We have members in Vancouver, Montreal and Toronto. We did not offer a comment to the House of Commons Committee on this, and I do not feel that I have authority to speak to it in this committee.

Senator Olson: We can understand that, Mr. Chairman.

Senator Grafstein: I do not understand that. The Canadian Bankers' Association has said publicly that this piece of legislation is not in the national interest, and they are not prepared to sustain that particular position because some people might favour one region as opposed to the other. I do not understand that position. You can tell Mr. MacIntosh for me that I find that an outrageous position for the Canadian Bankers' Association to take.

With regard to other national measures, they have said that when it comes to a question of national importance—and this has a symbolic importance—they recommend support. Then they back off this because it might affect one or other of their members. I do not understand the position of the Canadian Bankers' Association. I find it very upsetting. When they come to us in the future about specific issues dealing with the national interest—they do so on trade and other matters—they are going to have to parse that very finely to see whether or not it affects some of their members.

I am saying this to the witness who represents the Canadian Bankers' Association. He will take the message back to the presidents of all of the banks.

The Chairman: I can well understand the witness' position. He is operating under a restricted mandate, and he does not wish to deal with this clause of the statute.

Mr. Phillips: That is correct, Mr. Chairman. I am here on the understanding that I was asked to deal with clause 66 only.

Senator Grafstein: I did not mean to kill the messenger, but to suggest to the messenger to take the message back.

The Chairman: We have your view on the record.

Senator Olson: Is that the unanimous view of the association?

Senator Buckwold: That is the view of Toronto.

Senator Grafstein: That was a view of the Canadian Bankers' Association, and they have changed their view.

The Chairman: Let us not have an argument among ourselves.

Senator Flynn: You also change your mind on occasion.

Senator Grafstein: No. I do not want the banks to get in my way.

The Chairman: We have heard your point of view and we will certainly take it into consideration.

Our next witnesses are from the Department of Finance. I felt that the witnesses from the Department of Finance should hear the points raised by the other witnesses. As I have indicated, there are three clauses that we are dealing with: clauses 10, 23 and 66.

[Traduction]

M. Phillips: Nous avons des membres à Vancouver, Montréal et Toronto. Nous n'avons formulé aucune observation au Comité de la Chambre des communes à ce sujet et je ne pense pas avoir l'autorité voulue pour l'aborder avec vous.

Le sénateur Olson: Nous pouvons comprendre cela, monsieur le président.

Le sénateur Grafstein: Pas moi. L'Association des banquiers canadiens a dit publiquement que ce texte législatif n'était pas dans l'intérêt national et elle n'est pas prête à défendre sa position parce que certaines personnes pourraient privilégier une région par rapport à l'autre. Je ne comprends pas cette position. Vous pouvez dire à M. MacIntosh de ma part que je trouve cela outrageux de la part de l'Association des banquiers canadiens.

En ce qui concerne d'autres mesures nationales, elle a dit que lorsqu'il s'agissait d'une question d'importance nationale — et cela à une importance symbolique — elle recommandait qu'on les appuie. Ensuite, elle recule parce que l'un ou l'autre de ses membres pourrait en souffrir. Je ne comprends pas la position de l'Association des banquiers canadiens. Cela me renverse. Lorsqu'elle viendra nous entretenir à l'avenir de questions précises d'intérêt national — elle le fait au sujet de questions commerciales et autres — il lui faudra tout passer au peigne fin pour voir si elles affectent d'une façon ou d'une autre certains de ses membres.

Je dis cela au témoin qui représente l'Association des banquiers canadiens. Il fera part de ce message aux présidents de toutes les banques.

Le président: Je comprends bien la position du témoin. Il a un mandat très précis, et il ne souhaite pas aborder cette disposition de la loi.

M. Phillips: C'est exact, monsieur le président. Je croyais qu'on me demanderait de commenter l'article 66 seulement.

Le sénateur Grafstein: Tout ce que je vous demande c'est de transmettre mon message.

Le président: Nous avons consigné vos vues.

Le sénateur Olson: L'Association est-elle unanime à ce sujet?

Le sénateur Buckwold: Ce sont là les vues des membres de Toronto.

Le sénateur Grafstein: C'étaient là les vues de l'Association des banquiers canadiens, mais elle les a modifiées depuis.

Le président: Ne nous disputons pas.

Le sénateur Flynn: Vous aussi changez d'avis à l'occasion.

Le sénateur Grafstein: Non. Je ne veux pas des banques sur mon chemin.

Le président: Nous avons entendu votre point de vue, et nous en tiendrions certainement compte.

Les prochains témoins représentent le ministère des Finances. J'ai cru qu'il serait bon qu'ils entendent ce que les autres témoins avaient à dire. Comme je l'ai indiqué, nous examinons particulièrement trois articles: les articles 10, 23 et 66.

[Text]

Mr. Len Farber, Director, Tax Policy and Legislation, Department of Finance, Tax Policy and Legislation Branch: Mr. Chairman, it may be best to deal with the issue which the previous witnesses dealt with so that we can give our perspective of some of the issues that were put before you this morning and explain why we think it is necessary to go ahead with the provision as it is.

The Chairman: You will deal with clause 66 first?

Mr. Farber: Yes. With your indulgence, I would like to make some opening comments, and I will then turn it over to my colleague, Mr. Cuerrier, who is with the Tax Council Division of the Department of Justice.

Mr. Chairman, this morning it was acknowledged that the types of moneys we are talking about are deemed trust funds. It is employees' money, not moneys of the employer. We are not talking about a situation where we are looking at garnishments with respect to employer taxes that have not been paid. An employee's deductions are part of his salary. I find it curious that different kinds of calculations with regard to an employee's salary are done at different times and possibly by different people.

An employee earning a sum of money is subject to income tax deductions, Canada pension plan deductions and UIC deductions. One can only know what the net amount of the pay is when one does the calculation. Once a person makes the calculation he knows what the net pay is and then a cheque is issued accordingly. The difference between the gross pay and the net pay is the employee's money and is properly submitted to the Receiver General on account of the employee's taxes. It is certainly acknowledged, though, that the government has, over the past number of years—I do not have the precise dates—allowed employers to remit those source deductions on the 15th of the month following their deduction. The February budget proposed to accelerate those source deductions. In fact, the tax reform proposals proposed to accelerate source deductions even further, primarily for large employers, employers which have monthly deductions that run in the order of \$15,000 a month and up.

The Chairman: Are you talking about the current set of tax reform proposals?

Mr. Farber: Yes, although part of this bill the committee is considering today does have accelerated source deductions as well.

The one point I want to make perfectly clear is that these are moneys that belong to the employee. He gets credit for these moneys immediately. They should be remitted to the Receiver General.

There are many employers which do operate this way when they have payroll services at a bank, where the bank does the calculations and the remittances and the employer never gets use of those funds because the deductions are taken off. They are kept by the bank and remitted to the Receiver General at that point in time.

So in the context of some of the discussions that we heard this morning, I almost got the impression that we were talking about an employer's taxes.

[Traduction]

M. Len Farber, directeur de la Division de la législation, Direction de la politique et de la législation de l'impôt, ministère des Finances: Monsieur le président, il vaudrait peut-être mieux régler le problème dont le témoin précédent a parlé pour vous donner notre point de vue sur les questions discutées devant vous ce matin et expliquer pourquoi nous pensons qu'il est nécessaire de laisser la disposition telle qu'elle est.

Le président: Vous commencerez donc par l'article 66?

M. Farber: Oui. Avec votre permission, j'aimerais faire certaines remarques préliminaires avant de céder la parole à mon collègue, M. Cuerrier, qui travaille à la Division des conseils fiscaux du ministère des Finances.

Monsieur le président, ce matin il a été reconnu que nous parlions de fonds en fiducie. Il s'agit bien de l'argent des employés et non de celui de l'employeur. Il n'est pas question de la saisie-arrêt des impôts non payés de l'employeur. Les retenues à la source de l'employé font partie de son salaire. Je trouve étonnant que les calculs concernant le salaire d'un employé soient différents selon le moment où ils sont faits ou la personne qui les effectue.

Les gains d'un employé sont assujettis à des retenues pour l'impôt sur le revenu, le Régime de pensions du Canada et le régime d'assurance-chômage. On peut connaître le montant net du salaire en déduisant ces retenues. Une fois le calcul fait, on connaît le salaire net et un chèque à ce montant est délivré. Le solde entre le traitement brut et le traitement net appartient à l'employé et est confié au Receveur général au titre de l'impôt de l'employé. Cependant, on sait bien que le gouvernement a, depuis de nombreuses années, je n'ai pas les dates précises, permis à l'employeur de verser ces retenues à la source le 15 du mois où elles sont faites. Le budget de février proposait d'accélérer cette opération. En fait, la réforme fiscale proposait d'accélérer encore davantage le traitement des retenues à la source surtout pour les gros employeurs, ceux dont les retenues mensuelles de leurs employés s'élèvent à 15 000 dollars et plus.

Le président: Parlez-vous du présent projet de réforme fiscale?

M. Farber: Oui, bien que le projet de loi que le comité étudie aujourd'hui a prévu d'en accélérer aussi le traitement.

Je veux insister sur le fait que cet argent appartient à l'employé. On le lui crédite immédiatement. Et on doit l'envoyer au Receveur général.

Il y a beaucoup d'employeurs qui procèdent de cette façon quand leurs services de paye ont été confiés à une banque, c'est-à-dire quand la banque effectue les calculs et les versements et que l'employeur ne touche jamais à cet argent parce que les retenues sont faites. Elles sont effectuées par la banque et versées au Receveur général au moment prévu.

Les discussions entendues ici ce matin m'ont presque donné l'impression qu'on parlait de l'impôt de l'employeur.

[Text]

The Chairman: No. I do not think that was the case at all. I think they were saying that normally they acknowledge these deductions related to moneys that were deducted and normally used in the business, unless there was a service set up, but even when the service was set up they were not trusted; in other words, they are not funded. They are not separated and funded. They were saying that it is because the government has not enforced the provisions respecting the setting up of a fund.

Mr. Farber: Mr. Chairman, I was not suggesting that you got that impression; I was suggesting that I got that impression.

The point I want to make perfectly clear is who owns these moneys that we are talking about.

One other comment I want to make, Mr. Chairman, relates to a comment you made to me just before the proceedings commenced, respecting the number of telephone calls and correspondence over the past couple of days.

This provision has been before the public domain since June of this year. This is nothing new. I am a little surprised that this is being put to this committee as something that has just come out of the blue and is being proceeded with expeditiously. In fact, this type of provision has been in the public domain since 1985, but certainly this particular provision with regard to source deductions—income tax, CPP, UIC—of an employee and the precise wording of that provision has been in the public domain of June of this year.

The Chairman: Would you comment on this? I thought it was 1985, and Senator Flynn says 1986. Would you comment on the understanding arising out of the old section? The provisions came into effect when the bill was assented to except the sections dealing with the super priority, which took place only on the proclamation. Was there any understanding with the minister? Do you know anything about that?

Mr. Farber: I will ask my colleague, Mr. Cuerrier, to address that issue as well as some technical points that were raised this morning.

Mr. Marc Cuerrier, Senior Counsel, Tax Counsel Division, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance: Mr. Chairman, just to go back over the history of this provision, this provision, indeed, has been in the public domain since February of 1985. This came in as part of the so-called super-priority package that was introduced by Minister Wilson at the time of the February, 1985 budget.

Honourable senators will recall that that package contained three major features; it enhanced some of the trust provisions that were in the act at the time with respect to source deductions; it also contained a super charged, or superpriority, that would have applied first and foremost over any other security interest real or personal, and that was a subject, as many of you will recall, that had a great deal of controversy. There was also in that package, in section 227(10.1) to 227(10.8) a provision dealing with garnishment, which is similar to what we have in front of us today in section 224(1.2), and that was section 227(10.5) of the previous package. That has been in the

[Traduction]

Le président: Pas du tout. À mon avis, les témoins ont dit que ces retenues étaient assimilés à n'importe quel somme défalquée et servaient aux affaires de l'entreprise à moins qu'il existe un service, et même là, les retenues ne sont pas placées en fiducie; autrement dit, elles ne sont pas déposées dans un fonds. Elles ne sont pas mises à part à des fins spéciales. Les témoins ont dit qu'il en était ainsi parce que le gouvernement n'avait pas fait appliquer les dispositions concernant l'établissement d'un fonds.

M. Farber: Monsieur le président, je n'ai pas dit que c'est ce que vous aviez compris; j'ai dit que c'est l'impression que j'avais eue.

Je tiens à bien préciser à qui appartient l'argent dont nous parlons.

Une autre remarque que je tiens à formuler, monsieur le président, concerne une observation que vous m'avez faite juste avant le début de la séance au sujet du nombre d'appels téléphoniques et de lettres reçus au cours des deux derniers jours.

Cette disposition a été rendue publique en juin dernier. Elle n'a rien de nouveau. Je suis un peu surpris que le comité l'étudie comme une mesure toute nouvelle qu'on voudrait faire adopter de façon expéditive. En fait, une disposition de ce genre est du domaine public depuis 1985, mais cette disposition particulière, concernant les retenues à la source, l'impôt sur le revenu, le Régime de pensions du Canada et le régime d'assurance-chômage, d'un employé, et le libellé précis de cette disposition, a été rendue publique en juin dernier.

Le président: Auriez-vous quelque chose à dire à ce sujet. Je pensais que c'était en 1985, mais le sénateur Flynn dit que c'est en 1986. Auriez-vous quelque chose à dire au sujet de l'ancien article? Les dispositions sont entrées en vigueur quand le projet de loi a été sanctionné, à l'exception des articles traitant de priorités qui sont entrés en vigueur seulement au moment de la promulgation de la loi. S'est-on entendu avec le ministre? Savez-vous quelque chose à ce sujet?

M. Farber: Je demanderai à mon collègue, M. Cuerrier, de répondre à cette question et de régler certains problèmes de détail qui ont été soulevés ce matin.

M. Marc Cuerrier, avocat-conseil, Division des conseillers fiscaux, Direction de la politique et de la législation de l'impôt, ministère des Finances: Monsieur le président, pour faire un peu l'historique de cette disposition, il faut dire qu'elle a été rendue publique en février 1985. Elle faisait partie de l'ensemble de mesures prioritaires présentées par le ministre Wilson au moment du budget de février 1985.

Les honorables sénateurs se rappelleront que cet ensemble de mesures avait trois caractéristiques principales; il améliorait quelques-unes des dispositions de la loi à propos des fiducies et des retenues à la source; il prévoyait aussi des sûretés ou priorités qui devaient s'appliquer avant tout à toute garantie réelle ou personnelle, et c'est un sujet, comme vous vous en rappellerez, qui a fait l'objet de beaucoup de controverse. Ces mesures prévoyaient également, aux articles 227(10.1) à 227(10.8), une disposition sur la saisie-arrêt, semblable à celle dont il est question aujourd'hui à l'article 224(1.2), et qui figurait alors à l'article 227(10.5). Cette question était connue. En fait, l'arti-

[Text]

public domain. As a matter of fact, it was enacted when the February 1985 budget was sanctioned.

Section 227(10.2) as it is in the act now, is not in force.

It was decided back then, based on the representations that were being put forward, to defer its implementation. There were a number of concerns with respect to the administrative implementation of this provision, particularly with respect to the superpriority item as it related to the real estate aspect. There needed to be a registry so that taxpayers would be aware of charges being made by Revenue Canada with respect to unremitted source deductions.

As a result of discussions, we are in the process of abandoning section 227(10.2) to (10.8) as it currently exists in the Income Tax Act. As a replacement for that broad provision that has been the subject of a number of representations, we are presenting this narrower provision dealing exclusively with the problem of source deduction and garnishment of source deduction.

The Chairman: Would you address the impact of that under the language of a mortgage?

Mr. Cuerrier: I am coming to that, Mr. Chairman. Our submission is that the example used this morning by the first two witnesses is incorrect. We claim that section 224(1.2) does not apply to a situation where a mortgagee would realize upon his security and sell the property to a third party. In that case, the payment that is being made by the third party to the mortgagee is a payment of the proceeds of disposition, a payment that is not encompassed by any wording of section 224(1.2), and in particular by paragraph (b) of that section.

It is our submission that the type of payment that would be received in that scenario—

The Chairman: The words are not limited.

Mr. Cuerrier: The words that we want to draw your attention to are in paragraph (b), which states:

to a secured creditor who has a right to receive the payment that, but for a security interest in favour of the secured creditor, would be payable to the tax debtor.

The submission is that but for the security interest in favour of that mortgagee there would be no payment or no amount payable to the tax debtor. The amount that was paid to the mortgagee is an amount that is paid to the mortgagee strictly as a result of his power of sale that he has obtained in the course of realizing his security. It is not an amount similar to the situation where book debts are assigned that would have been payable otherwise to the tax debtor. That amount has become payable strictly because the mortgagee is trying to realize his security and sell the property. Therefore, these words are very important in that context. We have to look at the payment and ask ourselves whether it is a payment that would have been made but for the security interest in favour of the secured creditor that would have been made to the tax debtor. It would not be because had there not been a security interest there would not have been a sale of the property.

I would submit that the typical circumstances that section 224(1.2) addresses are the circumstances where book debts are

[Traduction]

cle a été adopté quand le budget de février 1985 a été sanctionné.

L'article 227(10.2), tel qu'il figure dans la loi à l'heure actuelle, a force de loi.

Il avait été décidé à cette époque, d'après les représentations faites, d'en reporter l'application. Il existait de nombreux sujets de préoccupation en ce qui a trait à son application administrative, surtout pour ce qui est de la priorité relative à l'immobilier. Il fallait établir un registre pour que les contribuables connaissent les frais exigés par Revenu Canada pour ce qui est des retenues à la source non versées.

À la suite des discussions qui ont été tenues, nous sommes sur le point d'abroger les articles 227 (10.2) à (10.8) qui figurent actuellement dans la Loi de l'impôt sur le revenu. Pour remplacer cette disposition générale qui a fait l'objet de nombreuses représentations, nous présentons une disposition plus restreinte qui traite exclusivement du problème des retenues à la source et de leur saisie-arrêt.

Le président: Expliqueriez-vous son incidence sur une hypothèque?

M. Cuerrier: J'y arrive, monsieur le président. Nous soutenons que l'exemple utilisé ce matin par les deux premiers témoins est inexact. Nous sommes d'avis que l'article 224 (1.2) ne s'applique pas au cas du créancier hypothécaire qui toucherait sa garantie sur la vente de la propriété à un tiers. Dans ce cas, le paiement effectué par le tiers au créancier en est un sur le produit de la vente, montant qui n'est aucunement visé par l'article 224(1.2), ni, plus particulièrement par le paragraphe b) de cet article.

Nous soutenons que le paiement qui serait reçu dans ce scénario...

Le président: Les termes utilisés ne sont pas restrictifs.

M. Cuerrier: Nous voulons attirer votre attention sur le paragraphe b) dont voici le texte:

soit à un créancier garanti, à savoir une personne qui, grâce à une garantie en sa faveur, a le droit de recevoir la somme autrement payable au débiteur fiscal,

Or, dans le cas de la garantie d'un créancier hypothécaire, il n'y aurait rien à payer au débiteur fiscal. Le montant versé au créancier hypothécaire lui revient uniquement parce qu'il a réalisé une vente pour toucher sa garantie. Ce n'est pas du tout comme si on lui cédait le compte débiteur qui autrement, aurait été payable au débiteur fiscal. Cette somme est à payer uniquement parce que le créancier essaie de toucher sa garantie et de vendre la propriété. Par conséquent, le libellé est très important dans ce contexte. Il faut le demander si le montant versé en garantie au créancier garanti aurait été payable au débiteur fiscal. Il faut s'assurer que s'il n'avait pas eu à servir de garantie, la propriété n'aurait pas été vendue.

À mon avis, les circonstances particulières visées par l'article 224(1.2) sont celles où le compte débiteur est cédé à un débi-

[Text]

assigned by a tax debtor to a secured creditor. This is the typical situation where Revenue Canada will intervene and intercept the payment going to the secured creditor.

Another example, in the case of a mortgage, might be where rent payments are assigned to the mortgagee. The mortgagee, if he is realizing on that type of a security, would be getting payments from the tenants directly. That kind of an assignment, or that kind of a transfer, would be subject to garnishment under this provision; but, again, in our submission, the situation where the mortgagee realizes his security interest by selling the property would not come under the scope of this provision.

That can be substantiated by the technical notes that were published in conjunction with this provision. In those technical notes where the operation of this subsection is described, it talks about a payment being redirected from the tax debtor to his secured creditor. Obviously the choice of the word "redirected" implies that that payment was payable to the tax debtor in the first place, which is not the case in the example submitted by the first witnesses. That amount was not an amount that was payable to the tax debtor in the first place. It only became payable as a result of the Power of Sale and the realization of that security.

The Chairman: A similar section to that was included in 1985-86. Why did you not postpone it at that time?

Mr. Cuerrier: It was postponed at that time because of the part of this package that dealt with real estate—the super charge, which, as I indicated earlier, is now being contemplated for pure and simple repeal as a result of proceedings strictly with this aspect of the superpriority package. In other words, the most controversial part of the superpriority package was the super charge—that is, the charge that applied on personal property as well as on real property; and that was the subject of a number of representations.

This part of the package is strictly limited to source deductions and garnishment of source deductions. It is purely and simply a fix on section 224(1) that had been found to be deficient as a result of a series of court decisions in 1985 and 1984.

The Chairman: What about a lien?

Mr. Cuerrier: This provision will override the lien provisions as well as other priorities that are set by provincial governments with respect to the situations that are within their jurisdictions, such as construction—and I think there were some with respect to unpaid wages. This is the position that we have taken, and I would like to touch upon the point that has been made.

The Chairman: Why do you think the Crown, without notice, should offset a lien that has been set up in the normal course of business? Why do you think the government should have a priority over anyone else? I do not know how you are going to finance a building if you don't know whether you are going to be able to rely on your liens.

Mr. Cuerrier: I am sorry, could you repeat that?

[Traduction]

teur fiscal pour un créancier garanti. C'est dans ce cas particulier que Revenu Canada interviendra et interceptera le paiement destiné au créancier garanti.

Dans le cas d'une hypothèque, il pourrait s'agir des montants des loyers qui sont versés au créancier hypothécaire. Celui-ci, s'il touche une garantie dans ces circonstances, se ferait payer directement par les locataires. Ce genre de session, ou de transfert, serait assujéti à une saisie-arrêt aux termes de cet article; mais, encore une fois, selon nous, le cas du créancier hypothécaire touchant une garantie à la suite de la vente de la propriété ne serait pas visé par ces dispositions.

Cet énoncé peut être confirmé par les notes techniques qui ont été publiées conjointement à cette disposition. Dans ces notes, qui expliquent l'application du paragraphe, il est question des paiements transmis du débiteur fiscal au créancier garanti. De toute évidence, on présume ainsi que le montant était d'abord dû au débiteur fiscal, ce qui n'est pas le cas dans l'exemple présenté par les premiers témoins. Ce montant n'était pas d'abord payable au débiteur fiscal. Il l'est devenu à la suite du pouvoir de vente et de l'obtention de la garantie.

Le président: Un article semblable à celui-là a été inscrit dans la loi 1985-1986. Pourquoi n'en avez-vous pas retarder l'application à cette époque?

M. Cuerrier: Il a été retardé à cause des mesures qui avaient trait à l'immobilier, les frais qui, comme je l'ai indiqué plus tôt, devraient être annulés par suite des discussions qui ont été engagées à ce sujet. Autrement dit, l'aspect le plus controversé de l'ensemble des mesures prioritaires avait trait à ces frais spéciaux, c'est-à-dire ceux qui s'appliquent à la propriété personnelle et aux biens immeubles et qui ont fait l'objet de nombreuses représentations.

Dans le cas qui nous occupe, il est strictement question des retenues à la source et de la saisie-arrêt de celles-ci. C'est purement et simplement un aspect de l'article 224(1) qui a été jugé défectueux à la suite d'une série de décisions rendues par les tribunaux en 1985 et 1986.

Le président: Qu'en est-il des privilèges fiscaux?

M. Cuerrier: Cette disposition annule les dispositions à ce sujet ainsi que les autres priorités établies par les gouvernements provinciaux au sujet de cas qui sont de leur compétence, comme la construction et je pense qu'il en est ainsi pour les salaires non payés. C'est la position que nous avons prise et j'aimerais revenir sur la remarque qui a été faite.

Le président: Pourquoi pensez-vous que la Couronne, sans avis, devrait annuler un privilège établi dans des circonstances normales? Pourquoi pensez-vous que le gouvernement devrait avoir la priorité sur quiconque? Je me demande comment vous allez financer un immeuble si vous ne pouvez vous fier à vos privilèges fiscaux.

M. Cuerrier: Je m'excuse, pourriez-vous répéter?

[Text]

The Chairman: I do not know how you are going to be able to deal with subcontractors if you are not going to be able to rely on your liens.

Mr. Cuerrier: Mr. Chairman, you will appreciate that the rights that provinces want to confer onto their own citizens within their jurisdiction is provincial business.

The rights that the federal government wants to confer on Revenue Canada, when it comes to collecting income taxes due, is within the federal government's business. We think that there is authority for the federal government to try to regulate the payment of taxes in the manner that this has been done.

The Chairman: I am not raising the question of jurisdiction; I am raising the question as a basis of fairness. There is no question about jurisdiction.

Mr. Cuerrier: I would like to bring to your attention some numbers which recently have been provided by Revenue Canada.

Senator Grafstein: It is a question of definition. You have given us a very narrowly casted definition of security interest. The definition in the Income Tax Act seems to be much broader than the one you are proposing. It states:

"security interest" means any interest in property that secures payment or performance of an obligation and includes an interest created by or arising out of a debenture, mortgage, hypothec, lien, pledge, charge, deemed or actual trust, assignment or encumbrance of any kind whatever, . . .

The Chairman: You have just read from page 129.

Mr. Cuerrier: That is correct.

Senator Grafstein: You are suggesting here that the security interest that you propose in (b) is narrowly cast. This definition is much more broadly cast.

Mr. Cuerrier: The definition is broadly cast, but that definition has to be put back into the operative section of (1.2).

I am not suggesting that section 224 will not apply to a mortgage situation. On the contrary, it would apply precisely in the example I have given, where, as part of a mortgage agreement, rents are assigned to the mortgagor. In that situation it is necessary, in the definition of "security interest", to contemplate that situation, otherwise that situation would not be captured. That is not to say that the payment made to a mortgagee upon realization of his security when the property is sold, would come under these words.

Senator Grafstein: May I ask another question?

The Chairman: I think he is interpreting (b) to mean that there has to be a misdirection. He is saying that if, for instance, the payments to the mortgagee arise in the normal course of business, either on a chattel mortgage, or if it is rental or an assignment of book debts, or whatever, then, it comes within this, but that if it is not direction but merely the

[Traduction]

Le président: Je me demande comment on peut s'entendre avec des sous-traitants si l'on ne peut compter à sur les privilèges fiscaux.

M. Cuerrier: Monsieur le président, vous reconnaîtrez que les droits que les provinces veulent accorder aux citoyens qui relèvent d'elles est de compétence provinciale.

Les droits que le gouvernement fédéral veut conférer à Revenu Canada, pour ce qui est du recouvrement de l'impôt sur le revenu, est de juridiction fédérale. Nous pensons que le gouvernement fédéral a le pouvoir d'essayer de réglementer le paiement des impôts de la façon dont il le fait.

Le président: Je ne soulève pas la question de la compétence; je soulève celle de l'équité. Je n'ai rien à dire au sujet de la compétence.

M. Cuerrier: J'aimerais porter à votre attention certain chiffres qui ont été fournis récemment par Revenu Canada.

Le sénateur Grafstein: C'est une question de définition. Vous nous avez donné une définition très restreinte de l'expression «garantie». Celle de la Loi de l'impôt sur le revenu semble beaucoup plus large que celle que vous proposez. C'est la suivante:

«garantie» Droit sur un bien qui garantit l'exécution d'une obligation, notamment un paiement. Sont en particulier des garanties les droits nés ou découlant de débentures, hypothèques, *mortgages*, privilèges, nantissements, sûretés, fiducies réputées ou réelles, cessions et charges, quelle qu'en soit la nature, de quelque façon ou à quelque date qu'elles soient créées, réputées exister ou prévues par ailleurs.»

Le président: Vous lisez cette définition à la page 129 du projet de loi.

M. Cuerrier: C'est exact.

Le sénateur Grafstein: Vous laissez entendre ici que la définition de garantie que vous proposez au paragraphe b) est restreinte. Au contraire, elle est très large.

M. Cuerrier: La définition est large, mais elle doit être appliquée à l'article (1.2).

Je ne prétends pas que l'article 224 ne s'applique pas à une hypothèque. Au contraire, il s'appliquerait précisément à l'exemple que j'ai donné, où, aux termes d'un contrat hypothécaire, les loyers sont cédés au débiteur hypothécaire. Dans ce cas, il est nécessaire, dans les définitions du terme «garantie» d'envisager cette situation, autrement elle ne serait prévue nulle part. Mais on ne dit pas que le montant versé à un créancier hypothécaire, quand il touche sa garantie au moment de la vente d'une propriété, serait visé par cette définition.

Le sénateur Grafstein: Puis-je vous poser une autre question?

Le président: Je pense qu'il dit qu'on interprète mal l'article b). Le témoin indique que si, par exemple, le montant versé au créancier hypothécaire l'est dans une situation normale, qu'il s'agisse d'un hypothèque immobilière, du montant des loyers versé en règlement du compte débiteur, ou d'un autre cas, cet article s'applique, mais que par ailleurs, s'il s'agit uniquement

[Text]

realization of the asset value on foreclosure, it does not apply. That is his position.

Mr. Cuerrier: Exactly, because had it not been for the security interest in favour of the secured creditor, the tax debtor would not have been entitled to that amount. There would have been no sale.

The Chairman: Do you say that there are some technical points that make this clear?

Mr. Cuerrier: Yes, Mr. Chairman. I was using the technical notes that were published with this legislation to explain the new measures; and, in particular, the June 3, 1987 publication at page 92. The operation of this new provision is described.

The Chairman: That does not have the effect of law.

Mr. Cuerrier: I am not suggesting that it does. I am suggesting, however, that the interpretation made, or the explanation given, with this respect to this provision is in line with the position that I am taking here this morning and is not in line with the position that this committee has heard.

The Chairman: I am having difficulty holding this to the way you have put it.

Senator Grafstein: So am I.

The Chairman: I think we understand the position you are taking but because the technical notes take a position it does not affect this at all. This has to be interpreted from the language that is there.

Mr. Cuerrier: I would like to stress another point. I am calling this my position, although it is the official government position. This is the intention. I am trying to explain the intention behind that provision and how the words in the provision achieve that object.

The Chairman: As a businessman, however, intentions are one thing but statutes are something else. I have to live by the law, not the intentions of this government.

Mr. Cuerrier: That is why I think these words make it clear on their own, Mr. Chairman. I was just using the technical notes to try to buttress the position, which is the official position, as can be seen from the very words of that provision.

The Chairman: I think we are hearing you. That does not mean that we agree with you, but I think we understand what you are trying to tell us.

Senator Grafstein: Why would this not be left, as a matter of government policy, to the Bankruptcy Act as opposed to the Income Tax Act? It would be fair to those practitioners who practise narrowly. They do not read anything other than the bankruptcy or insolvency proceedings. How do you expect people practising in one field—who may not be able to grasp their own field, let alone income tax reform—to deal with this? I hear what the officials say, but it strikes me that this should really fall under bankruptcy and insolvency. If there were some consideration given to the withholding of the proclamation of the earlier revisions until the bankruptcy reform was complete, is that not the place to harmonize this? You could have a discussion on that issue in the light of

[Traduction]

de sa part de l'actif touchée au moment de la saisie hypothécaire, il ne s'applique pas. Voilà sa position.

M. Cuerrier: Exactement, parce que s'il n'en avait été de la garantie en faveur du créancier garanti, le débiteur fiscal n'aurait pas eu le droit de toucher cette somme. Il n'y aurait pas eu de vente.

Le président: Dites-vous qu'il y a des notes technique qui expliquent ce cas?

M. Cuerrier: Oui, monsieur le président. Je me reportais aux notes techniques qui ont été publiées avec le projet de loi pour expliquer les nouvelles mesures et plus particulièrement à la page 92 de la publication du 3 juin 1987. L'application de cette nouvelle disposition y est décrite.

Le président: Ce document n'a pas force de loi.

M. Cuerrier: Je n'ai pas dit cela. Je dis simplement que l'interprétation qu'on a faite de cette disposition ou l'explication qu'on en a donnée recoupe ce que j'ai dit ici ce matin, mais ne correspond pas à la position prise devant le comité.

Le président: J'arrive mal à concilier cette interprétation et ce que vous dites.

Le sénateur Grafstein: Moi non plus.

Le président: Je crois que nous comprenons ce que vous voulez dire, mais le fait que votre opinion recoupe les notes techniques ne change absolument rien. Il faut baser l'interprétation de la disposition sur son libellé.

M. Cuerrier: Je voudrais souligner un autre point. Lorsque je parle de ma position, il s'agit en fait de la position officielle du gouvernement. J'essaie simplement d'expliquer ce qui a motivé cette disposition et comment son libellé permet d'atteindre l'objectif visé.

Le président: Mais pour un homme d'affaires, les intentions sont une chose et les lois en sont une autre. Je dois m'en tenir à la loi et non aux intentions du gouvernement.

M. Cuerrier: C'est pourquoi je crois que ce libellé explique tout, monsieur le président. Si je me suis servi des notes techniques, c'était simplement afin d'étayer ma position, c'est-à-dire la position officielle, que le libellé de la disposition traduit.

Le président: Je crois que nous vous comprenons. Cela ne signifie cependant pas que nous sommes d'accord avec vous, mais je crois que nous comprenons ce que vous essayez de nous dire.

Le sénateur Grafstein: Puisque c'est la politique du gouvernement, pourquoi ne pas traiter ce problème dans le cadre de la Loi sur la faillite plutôt que de la Loi de l'impôt sur le revenu? Ce serait juste vis-à-vis des avocats spécialisés dans un domaine restreint qui ne lisent rien d'autre que les procédures de faillite ou d'insolvabilité. Comment peut-on s'attendre à ce que des gens qui pratiquent le droit dans un seul domaine—qui ont peut-être du mal à posséder entièrement leur spécialité et à plus forte raison de s'y retrouver dans la réforme de l'impôt sur le revenu—ne s'y perdent pas dans ce genre de considérations? Je comprends ce que disent les représentants du gouvernement, mais ce qui me frappe le plus, c'est qu'en réalité, cette question relève de la faillite et de l'insolvabilité. Ne vaudrait-il pas

[Text]

insolvency as opposed to income tax reform. This does not really smack of income tax reform but of insolvency. It really is a question of how to re-organize businesses based on an insolvency situation.

Senator Flynn: It is not only cases of insolvency that we would deal with here.

Mr. Cuerrier: Precisely; that is the first reason why it is not dealt with in the Bankruptcy Act. This provision deals with far more than the strict scenario of a bankruptcy. This will apply to any debtor-creditor relationship outside the context of bankruptcy. Third party demands are being made by Revenue Canada on a regular basis, not only in bankruptcy situations. They are made as soon as the taxpayer is in default of remitting source deductions. As soon as Revenue Canada deals with a delinquent employer who fails to remit the amount entrusted to him by his employee with respect to source deductions, that provision can be invoked and is invoked on a regular basis. It covers far more than the strict scenario of bankruptcy.

The Chairman: One thing that is of concern, however, is the superpriority. Normally, you find superpriorities in bankruptcy proceedings. I agree with you that, the way this is drawn up, it goes beyond bankruptcy or insolvency to cover any relationship; but normally you find superpriorities in bankruptcy situations.

Senator Flynn: No, that is not necessarily so. Provincial legislation, for instance, could provide some priority for the province to collect. A dealer, for example, collects provincial sales tax. The province could provide for the same type of collection procedure.

This seems to me to be quite clear. It does not apply to tax payable by someone as income tax or corporate tax. It applies to money collected on behalf of the government by these people. As I have said, a provincial government could invoke exactly the same provision, notwithstanding any insolvency or bankruptcy.

Mr. Cuerrier: Effectively, Mr. Chairman, that is what the liens provisions are in most provinces: they confer a priority at various ranks for provincial governments or in respect of whatever legal relationship is contemplated.

The other reason which led us to deal with this outside of the bankruptcy reform is the urgency of this measure in the light of the growing collection problems that the Minister of National Revenue is having. This committee heard some numbers a minute ago. I have more recent numbers that were passed on to me by the Department of National Revenue officials. These numbers, based on the actual computation, suggest that for the years 1984, 1985 and 1986, unremitted source deductions totalled around \$330 million every year. Revenue's

[Traduction]

mieux retarder l'entrée en vigueur des modifications antérieures jusqu'à ce que la réforme de la loi sur la faillite soit terminée afin de pouvoir harmoniser tous ces changements? Le gouvernement pourrait orienter sa politique en l'envisageant sous l'angle de l'insolvabilité plutôt que sous celui de la réforme de l'impôt sur le revenu. Cette question ne relève pas tant de l'impôt sur le revenu que de l'insolvabilité. Il s'agit en fait de la façon de réorganiser les entreprises qui sont insolvables.

Le sénateur Flynn: Mais il n'est pas seulement question de ces cas-là.

M. Cuerrier: Précisément; c'est surtout par cela que la question n'a pas été traitée dans la Loi sur la faillite. Cette disposition porte sur beaucoup plus que la simple faillite. Elle s'appliquera aussi à toutes les relations débiteur-crédancier en dehors du contexte de la faillite. Revenu Canada présente des revendications en main tierce de façon régulière et non seulement dans les cas de faillite. Il le fait dès qu'un contribuable n'acquitte pas ses déductions à la source. Chaque fois que le ministère aura affaire à un employeur qui ne lui remet pas les sommes qui lui sont confiées par son employé à titre de déduction à la source, il pourra invoquer cette disposition et ce, de façon régulière. Elle est loin de s'appliquer uniquement aux cas de faillite.

Le président: Une chose continue cependant de nous tracasser et c'est la question des créances prioritaires. Habituellement, il en est question dans les poursuites pour faillite. Je conviens avec vous que cette disposition, telle qu'elle est libellée, s'applique à bien davantage qu'aux simples affaires de faillite et d'insolvabilité, qu'elle s'applique à toutes les relations débiteur-crédancier; mais habituellement, il est question de créances prioritaires dans les poursuites pour faillite.

Le sénateur Flynn: Non, pas nécessairement. Les lois provinciales, par exemple, pourraient faire du gouvernement provincial un créancier privilégié. Par exemple, les marchands sont chargés de percevoir la taxe de vente provinciale. Les gouvernements provinciaux pourraient établir une procédure de perception du même type.

Cette disposition me semble parfaitement claire. Elle ne s'applique pas à l'impôt exigible des particuliers ni des sociétés, mais aux sommes perçues par eux au nom du gouvernement. Comme je l'ai dit, un gouvernement provincial pourrait invoquer une disposition identique, même en l'absence de faillite ou d'insolvabilité.

M. Cuerrier: Effectivement, monsieur le président, c'est ce que prévoient les dispositions relatives au privilège dans la plupart des provinces: elles confèrent divers degrés de priorité aux gouvernements provinciaux ou à toute relation d'ordre juridique.

L'autre raison qui nous a amenés à traiter ce problème en dehors du cadre de la réforme de la Loi sur la faillite était l'urgence d'agir pour résoudre les problèmes de plus en plus graves de perception des impôts qu'éprouve le ministère du Revenu. Tout à l'heure, le comité a entendu certaines statistiques. J'en ai de plus récentes qui m'ont été transmises par les fonctionnaires du ministère du Revenu national. Elles sont fondées sur des calculs actuels et portent à croire qu'en 1984, 1985 et 1986, le total annuel des déductions à la source en

[Text]

estimation is that with provisions such as the superpriority, up to \$149 million of the lost revenues could be recovered, on average, per year. These numbers are pretty impressive.

I must say that Mr. MacKay, the Minister of National Revenue, has been pressing since 1985 for the enactment of these provisions, in the light of the increases in lost revenues that have come as a result of the deficiency that had been perceived in section 224.

The Chairman: The point is, however, that they would not have had that difficulty had they enforced the trust provisions that are required.

Mr. Cuerrier: How can they enforce those trust provisions, Mr. Chairman? They can only be enforced through collection powers, and collection powers are set out in section 224, seizure and garnish. These trust provisions are statutory trusts. They do not provide for enforcement other than through the normal channels of a judgment.

The Chairman: All you have to do is say that any person collecting moneys from employees to remit to Revenue Canada must set up a trust. If he does not, he will be subject to a fine or jail or whatever. You will see the trusts being established in an awfully big hurry.

Mr. Cuerrier: This alternative was suggested and considered at one point. The government decided against it because it would have deprived innocent employers—we are not talking about delinquent employers, those who fail to remit, but innocent employers—from using these funds in their cash flow for financing their businesses. That is why these trusts were statutory trusts, not normal trusts. The government wanted taxpayers and employers to continue to use these moneys in carrying on their businesses as opposed to paying them outright to a trustee.

Senator Grafstein: The Chairman has not suggested that they be paid out. He is suggesting that if these employers are going to be using somebody else's funds, the taxpayers of Canada's funds, they will be liable for punishment.

Mr. Cuerrier: There are penalties for failure to remit and deduct. We are talking about the civil aspect, the recovery aspect, of these provisions. There are, indeed, in section 227, some civil penalties for failure to have remitted source deductions.

Senator Grafstein: You have mentioned that Revenue Canada would be deprived of around \$150 million without this provision. What about the cost that Mr. Driver mentioned? This would be a new cost imposed on small businesses seeking funds. The costs of those funds might be higher.

Senator Flynn: Oh!

Senator Grafstein: Bear with me, because this now means that a secured creditor will have to provide some sort of means of insuring himself against losses that may occur. That will be

[Traduction]

souffrance étaient d'environ 330 millions de dollars. Le ministre estime que des dispositions du genre de celle qui porte sur les créances prioritaires lui permettraient de recouvrer en moyenne chaque année jusqu'à 149 millions de dollars sur ce manque à gagner. Ce sont là des chiffres assez étonnants.

Je dois dire que depuis 1985, le ministre du Revenu national, M. MacKay, insiste pour qu'on adopte ces dispositions, car la perte de recettes qui résulte de l'échappatoire décelée à l'article 224 augmente constamment.

Le président: Mais le fait est que le ministère n'aurait pas éprouvé ce problème s'il avait fait appliquer les mesures qui s'imposaient en matière de fiducie.

M. Cuerrier: Comment pourrait-il les appliquer, monsieur le président? Pour cela, il faut détenir les pouvoirs de recouvrement qui sont conférés à l'article 224; il s'agit des pouvoirs de saisie et de saisie-arrêt. Ces dispositions sur la fiducie visent les fonds en fiducie constitués aux termes de la loi. Habituellement, leur application ne peut être autorisée que par un tribunal.

Le président: Il suffirait de prévoir que toute personne qui perçoit auprès des employés des sommes à remettre à Revenu Canada doit établir une fiducie. À défaut de quoi elle s'exposerait à une amende, à une peine d'emprisonnement ou à une autre peine quelconque. On assisterait instantanément à la création d'une quantité de fiducies.

M. Cuerrier: Cette solution a déjà été proposée et examinée. Le gouvernement l'a rejetée parce qu'elle aurait empêché des employeurs innocents—pas ceux qui fraudent ou qui omettent de verser les sommes perçues, mais ceux qui sont vraiment innocents—d'ajouter ces fonds en fiducie à leur trésorerie pour financer leurs entreprises. C'est pourquoi les fiducies en question étaient des fiducies constituées aux termes de la loi et non des fiducies ordinaires. Le gouvernement tenait à ce que les contribuables et les employeurs continuent d'utiliser l'argent pour financer leurs entreprises plutôt qu'à les obliger à verser immédiatement les sommes en question à un fiduciaire.

Le sénateur Grafstein: Ce n'est pas ce que le président voulait dire. Il suggère simplement que si les employeurs utilisent des fonds appartenant à quelqu'un d'autre, en l'occurrence aux contribuables canadiens, ils devraient être passibles de peines.

M. Cuerrier: Des peines sont déjà prévues pour défaut de paiement et de déduction. Nous parlons maintenant de l'aspect civil de ces dispositions, c'est-à-dire du recouvrement. En effet, l'article 227 prévoit certaines peines au civil pour défaut de paiement des déductions à la source.

Le sénateur Grafstein: Vous avez dit que sans cette disposition, Revenu Canada devrait renoncer à environ 150 millions de dollars. Que faites-vous des coûts dont M. Driver a parlé? Vous imposeriez aux petites entreprises à la recherche de capitaux un nouveau coût. La constitution de ces fonds pourrait coûter encore plus cher.

Le sénateur Flynn: Oh!

Le sénateur Grafstein: Permettez-moi de terminer, parce que cela signifie qu'un créancier garanti devra trouver un moyen de s'assurer contre toute perte éventuelle. Le coût de

[Text]

drawn into the cost of the funds. You have given us Revenue's side. What is the other side? On the one hand, you have said to us that you are trying to save costs to the small businessman. What about the other costs that the secured creditors are now saying they cannot protect themselves against in a reasonable fashion? They have to incur additional costs to be able to secure themselves reasonably—put in shorter time periods and shorter term loans, all of which to protect themselves. It forces a shorter and more costly way of surveillance of long-term debt. It has to hurt the smaller businessman in the long run if financial institutions get whipped about this a couple of times and say "I have to increase my service costs to be able to cut this off." What is that cost? Have you calculated it?

Mr. Cuerrier: I would submit that the cost would be extremely difficult to calculate, because what are the parameters for computing that kind of cost? There is a social element involved in this measure, I would agree, but that social element, to my mind, probably is impossible to compute.

Senator Grafstein: Getting back to the chairman's point, how does a secured creditor fairly protect himself here? How does he do it? He cannot write to the department and say how much is owing at any time; he cannot search it; he cannot find out. How does he take the extra effort to secure himself here? He makes sub-searches and he satisfies himself—

Senator Flynn: It's elementary.

Senator Grafstein: It's not elementary to me.

Mr. Cuerrier: The situation that you invoke is precisely why this provision has been limited to unremitted source deductions. We are not talking here about personal taxes or corporate taxes payable. We have restricted this provision.

Another element in this equation, of which this committee should be aware, is that as part of implementing this measure it is being seriously contemplated that the Crown priorities in section 107 of the Bankruptcy Act will be removed. That is part of the bankruptcy reform package, and is something that will be dealt with by the Minister of Consumer and Corporate Affairs. That is another aspect of this equation that is rather important in evaluating the balance—

The Chairman: If that is so, then why do you not do them at the same time?

Mr. Cuerrier: Because this is a compromise. The minister is waiving his power under the Bankruptcy Act, provided that he can enforce strictly this security with respect to unremitted source deductions. In other words, he is waiving this more general power in order to be able to deal more effectively with unremitted source deductions.

To answer your point specifically, I must say that if this measure had not been taken, there would have been a windfall to the secured creditor, because it can very well be those unremitted source deductions which help finance the inventory that

[Traduction]

cette assurance s'ajoutera à celui de la constitution du fonds en fiducie. Vous nous avez donné la version du ministère du Revenu. Quel est l'envers de la médaille? D'un côté, vous avez dit que vous vous efforcez d'épargner des coûts supplémentaires aux petites entreprises. Qu'en est-il des autres coûts contre lesquels les créanciers garantis nous disent qu'ils ne peuvent adéquatement se protéger? Ils doivent assumer des frais supplémentaires pour pouvoir se protéger suffisamment, prévoir des délais plus réduits et consentir des prêts à plus court terme, tout cela pour se protéger. Cela les force à abréger la durée des prêts et à déboursier davantage pour contrôler les prêts à long terme. Si des institutions financières engagent des sommes supplémentaires et sont forcées d'augmenter leurs frais de services pour compenser, cela finira tôt ou tard par pénaliser les petites entreprises. De quel ordre sont ces coûts supplémentaires? Les avez-vous calculés?

M. Cuerrier: Je crois que ce serait extrêmement difficile parce que nous ne connaissons pas les paramètres à utiliser. Cette mesure a une dimension sociale, j'en conviens; mais à mon avis, il est probablement impossible de la quantifier.

Le sénateur Grafstein: Pour en revenir à ce que le président a dit, comment un créancier garanti peut-il se protéger? Comment doit-il s'y prendre? Il ne peut pas écrire au ministère pour lui dire combien on lui doit à un moment donné; il lui est impossible de le savoir. Que peut-il faire pour se protéger? Il fait des recherches parallèles et se convainc...

Le sénateur Flynn: C'est élémentaire.

Le sénateur Grafstein: Pas pour moi.

M. Cuerrier: La situation que vous évoquez est précisément la raison pour laquelle cette disposition ne s'applique qu'aux déductions à la source en souffrance. Il n'est pas question ici de l'impôt que les particuliers ou les sociétés doivent payer. Nous avons restreint l'application de la disposition.

Il est un autre élément de cette équation dont le comité devrait être informé, et c'est le fait que, dans l'application de cette mesure, nous songeons sérieusement à supprimer les privilèges que l'article 107 de la Loi sur la faillite accorde à la Couronne en tant que créancier. Cela fait partie de la réforme de la Loi sur la faillite et c'est quelque chose qui relèvera du ministre de la Consommation et des Corporations. C'est un autre élément de l'équation qui est assez important dans l'évaluation du solde...

Le président: Dans ce cas, pourquoi n'adoptez-vous pas toutes ces modifications en même temps?

M. Cuerrier: Parce que celle-ci est un compromis. Le ministre renonce aux pouvoirs que lui donnent la Loi sur la faillite à condition de pouvoir appliquer strictement cette disposition qui le garantit contre la perte de déductions à la source. En d'autres termes, il renonce à ce pouvoir plus général afin de pouvoir régler avec plus d'efficacité le problème des déductions à la source non remises.

Pour être plus précis, je dois vous dire que si cette mesure n'avait pas été prise, cela aurait été une mine d'or pour les créanciers garantis parce qu'il se peut très bien qu'ils se servent des déductions à la source non remises pour financer les

[Text]

will give rise to the accounts receivable. So why should a secured creditor be able to take advantage of the fact that the accounts receivable are there because they were financed with unremitted source deductions? The same thing could apply to upkeeps on a building for which there is a mortgage.

Senator Grafstein: You have encouraged the small businessman to utilize those funds. You have encouraged him to do that. I would put a time limitation on this so that at least there is a reasonable period, so that it is not an open-ended provision.

The Chairman: I think we have had sufficient discussion on clause 66. We understand the position that our witnesses and others are taking. There is another question on a matter as technical and difficult as this, and in view of the very large number of people who are practitioners in the field. I do not know why there has not been consultation between officials and representatives of the Bankers' Association and the Liquidity Association. Years ago there were discussions and consultations. Are you saying that they have taken place—because the impression they are giving us is that there was some kind of understanding that this would not be proceeded with until various problems had been cleaned up. I do not know whether or not that is a fact. I am asking you the question.

Mr. Cuerrier: Mr. Chairman, I am also surprised by that impression. As I pointed out, that is not the fact as we see it in the context of the commitments or undertaking of the Minister of Finance. I would like to stress that there have been several briefs and many representations made. For instance, I recall having seen the representation made by the Canadian Insolvency Association as far back as 1985 when this measure was introduced in the budget. There was no further representation until last week when I heard about this—

The Chairman: That is so; we remember that also. There was the situation where the comparable sections were not proclaimed, and all of a sudden we find them in here. They are saying there is a change of policy that was unknown to them. That is what they are telling us. I am putting it to you that that is what we have been told.

Mr. Cuerrier: I submit, Mr. Chairman, that this provision is very similar to the provision that existed in the superpriority package in 227(10.5). I also submit that this has been before Parliament since June 5. It has been in the public domain since then, and I also submit that the most recent representations that have been made will be answered very carefully by us and that we again take issue with—

The Chairman: There are a number of sections in this bill which come into effect on January 1 next. The reason why we are pushing this as hard as we are is because there are significant changes here which have to go into law before Parliament rises in the next week. There is a very significant amount of dispute about this particular section. When the matter came up before, you backed off, and I cannot understand why you are saying that you did not back off.

[Traduction]

stocks auxquels il faudra attribuer les comptes à recevoir. Pourquoi les créanciers garantis devraient-ils pouvoir tirer parti du fait que les comptes à recevoir n'existent que parce qu'ils sont financés au moyen de déductions à la source non remises? On pourrait en dire autant des frais d'entretien d'un immeuble grevé d'une hypothèque.

Le sénateur Grafstein: Vous avez incité les petits chefs d'entreprises à se servir de ces fonds en fiducie. Vous les y avez encouragés. Je prévois donc une échéance au régime actuel de manière à ce qu'ils aient suffisamment de temps pour rajuster leur tir et que la disposition ne puisse s'appliquer indéfiniment.

Le président: Je crois que nous avons assez parlé de l'article 66. Nous comprenons les arguments de nos témoins et d'autres personnes. Il reste une question à régler sur ce point technique et aride, compte tenu du très grand nombre d'avocats spécialisés dans le domaine. J'ignore pourquoi il n'y a pas eu de consultation entre les représentants du gouvernement et ceux de l'Association des banquiers du Canada et de l'Association canadienne des liquidités. Il n'y en a pas eu depuis des années. Je voudrais savoir s'il y en a eu cette fois-ci, parce que nous avons l'impression qu'il se sont déjà entendus pour que la mesure ne soit pas appliquée avant qu'on ait liquidé certains problèmes. J'ignore si c'est effectivement le cas. Pourriez-vous me le dire?

M. Cuerrier: Monsieur le président, je suis surpris de ce que vous me dites. Comme je l'ai souligné, le ministre des Finances ne s'est jamais engagé en ce sens. Je tiens à préciser que plusieurs mémoires lui ont été présentés et que beaucoup de démarches ont été faites auprès de lui. Par exemple, je me souviens de l'intervention que le Conseil canadien d'insolvabilité a faite en 1985, lorsque cette mesure a été proposée dans le budget. Le Conseil n'a pas fait d'autres démarches avant la semaine dernière, lorsque j'ai entendu parlé de...

Le président: C'est vrai; nous nous en souvenons aussi. Je me souviens que des articles équivalents n'avaient pas été promulgués et tout à coup, nous les retrouvons dans le projet de loi C-64. Le Conseil nous dit maintenant qu'il y a eu une réorientation de la politique dont il n'avait pas connaissance. C'est ce qu'il nous a dit et je vous demande si c'est vrai.

M. Cuerrier: Monsieur le président, cette disposition ressemble beaucoup à celle qui était prévue dans l'ensemble de mesures relatives aux créances prioritaires, c'est-à-dire au paragraphe 227(10.5). J'ajoute que le Parlement en est saisi depuis le 5 juin. Elle fait l'objet de débats publics depuis et nous répondrons avec grand soin aux plus récentes observations qui nous ont été faites. En outre, nous contestons de nouveau...

Le président: Ce projet de loi contient un certain nombre d'articles qui entreront en vigueur le 1^{er} janvier prochain. Si nous insistons tant pour accélérer son adoption, c'est parce que nous tenons à ce que certaines modifications importantes qu'il comporte entrent en vigueur avant que le Parlement ne s'ajourne, la semaine prochaine. Cette disposition suscite une controverse très vive. Lorsque le problème s'est posé, par le passé, vous avez refusé d'intervenir et je ne comprends pas pourquoi vous dites le contraire.

[Text]

Mr. Cuerrier: Mr. Chairman, this is the toned-down version; this is the absolute minimum that Revenue Canada tells us it needs. That is why we are pressing for this.

The Chairman: I think we have your point on that one.

Senator Flynn: The previous section was wider; it was going further than this one.

Mr. Cuerrier: In my submission, Mr. Chairman, that is not so. This revised garnishment provision is geared strictly to unremitted source deductions—

Senator Flynn: That is what I am saying.

The Chairman: Insofar as it does deal with unremitted, it throws a bigger net than the old section.

Mr. Cuerrier: The old section was dealing with real estate aspects regarding super-priority, and this does not. We have abandoned that feature.

The Chairman: But it is a wider net than the old section.

Mr. Cuerrier: I take issue with that. I submit that the scope of this provision is the same, if not narrower, than that of 227(10.5).

The Chairman: May we turn now to some of the other issues, such as sections 10 and 23. Which one do you want to deal with first?

Mr. Farber: Which section would you like us to deal with, Mr. Chairman?

The Chairman: Let us deal with section 23.

Mr. Farber: I believe that section deals with the successor corporation rules.

The Chairman: Yes, that's the one.

Mr. Farber: Would you like us to give you an overview of what those rules are, or would you like to raise questions?

The Chairman: First give us the overview, and then we will have questions.

Mr. Farber: Mr. Chairman, I will ask my colleague, Ms. Carol Muirhead, to give you an overview of the successor corporation rules—which deal with resource companies, as I am sure you appreciate.

Ms. Carol Muirhead, Senior Tax Policy Officer, Department of Finance: Mr. Chairman, the successor corporation rules are the provisions in the Income Tax Act which recognize that when the corporation acquires all, or substantially all, of the resource business from a vendor, whether he acquires the shares of the corporation or just the assets that are used in the business, he should be entitled to deduct in the future the unused exploration and development expenses of that vendor—but only to the extent that there is income from the properties that he acquired. In the past these rules, which go back to pre-1972, were limited to two of these transactions. That is, corporation A could acquire the properties and those undeducted pools from a vendor and pass the entitlement to those unused

[Traduction]

M. Cuerrier: Monsieur le président, nous avons là la version édulcorée de la disposition; c'est le minimum absolu dont Revenu Canada dit qu'il a besoin. C'est pourquoi nous insistons pour qu'elle soit adoptée.

Le président: Je crois que nous vous comprenons.

Le sénateur Flynn: L'ancienne disposition avait une plus grande portée que celle-ci.

M. Cuerrier: A mon avis, monsieur le président, ce n'est pas le cas. Cette nouvelle disposition sur la saisie-arrêt ne s'applique qu'aux déductions à la source non remises . . .

Le sénateur Flynn: C'est ce que je dis.

Le président: Dans la mesure où elle s'applique aux sommes non remises, elle a une plus grande portée que l'ancienne.

M. Currier: L'autre disposition portait également sur les créances prioritaires relatives aux biens immobiliers, ce qui n'est pas le cas de celle-ci. Nous avons laissé tomber cette caractéristique.

Le président: Mais elle touche plus de gens que l'ancienne disposition.

M. Cuerrier: Je ne suis pas de votre avis. Je soutiens qu'elle a la même portée, sinon une portée moindre, que le paragraphe 227(10.5).

Le président: Nous pourrions maintenant discuter d'autres questions, notamment des articles 10 et 23. Lequel voulez-vous aborder en premier?

M. Farber: Nous vous laissons le choix, monsieur le président.

Le président: Dans ce cas, examinons l'article 23.

M. Farber: Si je ne m'abuse, il porte sur les règles régissant les corporations remplaçantes.

Le président: C'est exact.

M. Farber: Voulez-vous que nous vous en donnions un aperçu général ou préférez-vous nous poser des questions?

Le président: Donnez-nous d'abord un aperçu général.

M. Farber: Monsieur le président, je demanderai à mon collègue, M^{lle} Carol Muirhead, de vous exposer brièvement les règles régissant les corporations remplaçantes; elles s'appliquent, comme vous l'avez certainement compris, aux sociétés qui exploitent les ressources naturelles.

Mme Carol Muirhead, agent supérieur, Politique de l'impôt, ministère des Finances: Monsieur le président, les règles concernant les corporations remplaçantes sont les dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* qui reconnaissent que lorsqu'une corporation acquiert la totalité ou presque d'une entreprise ministère auprès d'un vendeur, que ce soit ses actions ou simplement des actifs utilisés dans l'entreprise, il peut déduire désormais les frais d'exploration et d'aménagement du vendeur, mais seulement dans la mesure où les avoirs acquis ont produit des revenus. Antérieurement, l'application de ces règles, qui datent d'avant 1972, était limitée à deux de ces transactions. Dans le premier cas, la corporation A pouvait acquérir les avoirs et les groupements de déductions inutilisées

[Text]

deductions to corporation B on the sale of substantially all of the properties used in the business. In the third transaction that entitlement would be lost. Over the past few years we have received representations from the joint committee of the CICA and the bar and the oil and gas associations that, in light of the current corporate reorganization situation, it is quite common to have transactions where these properties are being sold more than twice. We responded to those representations by providing that the successor rules would apply indefinitely.

The Chairman: Beyond the second stage?

Ms. Muirhead: Yes. In doing so, we substantially improved the legislation. We repealed the various provisions that currently provide for the first and second succession.

The Chairman: I do not think you could make it less clear than it is in the legislation. There is really some fancy language in here.

Ms. Muirhead: It is quite complicated in that we are dealing with so many different pools of unused deductions going back to pre-1972 and with the various changes in the provisions in the act over the years. The new successor rule is in clause 23.

The Chairman: I must say that going through these sections would be tough going for anybody.

Senator Buckwold: Is any one company or individual adversely affected by this complicated legislation, which, I must admit, I cannot follow?

Ms. Muirhead: Essentially, no. These changes were entirely relieving in their initial design. In one aspect we have made a change that is intended to stop potential abuse. For example, within a corporate group there could be a number of transactions designed to get more deductions per year. For example, the Canadian Oil and Gas Property expense is deductible only to the extent of 10 per cent per year. We did not want to have a situation where a company could move its properties around and apply that 10 per cent to several different corporations in the group. That one change is in addition to what went on before.

Senator Buckwold: Is this change revenue plus or revenue minus as far as Revenue Canada is concerned? Are you trying to get more money?

Mr. Farber: By and large it is revenue neutral. It is really an attempt to simplify the rules so that resource corporations can do directly what they were doing indirectly before. The reason the legislation is so long in so many sections is that it is a noble effort on our part to try and simplify the legislation—

The Chairman: Well, you have failed.

Mr. Farber: ... as opposed to a patchwork effort where we are mending a section to bring forward a particular policy. We attempted to redraft all the rules so that they were in one par-

[Traduction]

d'un vendeur et transmettre à la corporation B le droit aux déductions non effectuées au moment de la vente de la presque totalité des avoirs utilisés dans l'entreprise. Dans la troisième transaction, ce droit était perdu. Ces dernières années, nous avons reçu des doléances du Comité mixte de la CICA, du barreau et des associations pétrolières et gazières qui nous ont fait valoir que suite à la réorganisation du régime des corporations, il n'est pas rare que des avoirs soient vendus plus de deux fois à l'occasion de transactions. Nous avons répondu en permettant l'application permanente des règles concernant la corporation remplaçante.

Le président: Au-delà de la seconde étape?

Mme Muirhead: Oui. Ce faisant, nous avons considérablement amélioré la loi. Nous avons abrogé les diverses dispositions qui régissent la première et la seconde corporation remplaçantes.

Le président: Je ne pense pas que vous ayez pu être moins clair que la loi. Le texte législatif comporte une terminologie bien spéciale.

Mme Muirhead: La question est complexe parce qu'il s'agit de nombreux groupements de déductions inutilisées qui datent d'avant 1972, et de diverses modifications apportées à la loi au cours des années. La nouvelle règle concernant la corporation remplaçante est énoncée à l'article 23.

Le président: L'étude de ces articles serait ardue pour n'importe qui.

Le sénateur Buckwold: Y-a-t-il une corporation ou un particulier qui ait à souffrir de cette loi complexe qui, je dois l'admettre, m'est incompréhensible?

Mme Muirhead: Essentiellement, personne. Au départ, ces modifications avaient un caractère d'allègement. Dans un cas, une modification vise à empêcher les abus possibles. Par exemple, un certain groupe corporatif pourrait procéder à plusieurs transactions dans le but d'obtenir plus de déductions chaque année. C'est ainsi que les frais à l'égard de biens canadiens relatifs au pétrole et au gaz ne sont déductibles que jusqu'à concurrence de 10 p. 100 par an. Nous avons voulu éviter le genre de situation où une corporation pourrait déplacer ses avoirs et appliquer la déduction de 10 p. 100 à plusieurs corporations du groupe. Cette modification s'ajoute à ce qui se faisait avant.

Le sénateur Buckwold: Est-ce que cette modification augmente ou réduit les revenus dans le cas de Revenu Canada? Essayez-vous d'obtenir plus d'argent?

M. Farber: Dans l'ensemble, la situation ne change pas. Il s'agit en fait de simplifier les règles pour que les corporations minières fassent directement ce qu'elle faisaient indirectement. Si le projet de loi comporte un aussi grand nombre d'articles très longs, c'est dû à un noble effort de notre part pour tenter de simplifier la loi...

Le président: Dans ce cas, vous avez échoué.

M. Farber: ... au lieu de faire du rapiécage en modifiant un article pour permettre l'application de telle ou telle politique. Nous avons essayé de refondre toutes les règles de manière à les regrouper dans une partie de la Loi de l'impôt sur le

[Text]

ticular area of the Income Tax Act, and attempted to deal with the entire policy at the same time.

Senator Olson: Mr. Chairman, I would like to ask why, for example, paragraph 23(4)(a) on page 44, which deals with a successor in the Canadian development expense arrangement, indicates "30 per cent of the amount, if any," then it goes on to list the qualifiers—and on page 46, where the legislation deals with gas and oil property and expense amounts, the amount is not 30 per cent but 10 per cent. Is there a reason for this difference, and is it fair?

Ms. Muirhead: These differing rates of write-off, which are similar to the rates of write-off for depreciable property, for example—

Senator Olson: This provision involves expenses that have been incurred but have not been used as a deduction.

Ms. Muirhead: That is true, except that, in fact, the 10 per cent class, the Canadian oil and gas property expense, is the cost of acquiring oil and gas properties, not enhancing them *per se*—just land costs, the costs of the lease or the right to take.

Senator Olson: Is the legislation confined to that area? Does it include drilling and development expenses?

Ms. Muirhead: No. The general scheme is that there is a 10 per cent allowance for oil and gas property land costs or capital costs, 30 per cent for development expenses and 100 per cent for exploration expenses. You will see the 30 per cent and the 10 per cent throughout the legislation. We have segregated the different costs.

The Chairman: I hope you will take another shot at cleaning this legislation up the next time around.

Senator Olson: There are some sentences in here that are five pages long.

The Chairman: There was a famous Harvard professor, Professor Black, who did not use capitals and periods in anything he wrote. I am wondering when he is going to join you people.

Mr. Farber: We have a vacancy.

The Chairman: Could you turn to section 10, which deals with international banking centres. What is behind this section? What is the effect revenue-wise of introducing this type of institution? How big will it be in your opinion?

Mr. Brian Ernewein, Tax Policy Officer, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance: Mr. Chairman, the International Banking Centre proposal was first announced by the Minister of Finance in the February, 1986 budget. Essentially the proposal is to establish international banking centres, or international banking centre incentives, for the cities of Montreal and Vancouver. The reason stated at the time for undertaking this proposal was to broaden trade and business interests in Europe and the Pacific Rim. In developing the proposal we involved representatives of the provincial govern-

[Traduction]

revenu, et nous avons essayé en même temps de nous occuper de toute la politique fiscale.

Le sénateur Olson: Monsieur le président, j'aimerais savoir pourquoi, par exemple, l'alinéa 23(4)a), à la page 44, qui concerne les frais d'aménagement au Canada des corporations remplaçantes, stipule «30 p. 100 de l'excédent éventuel», et qu'il énumère ensuite les corporations admissibles; ensuite à la page 46, où il est question des frais à l'égard de biens canadiens relatifs au pétrole et au gaz, la proportion n'est pas de 30 p. 100 mais de 10 p. 100. Y a-t-il une raison à cette différence, et est-ce équitable?

Mme Muirhead: Ces divers taux de déduction, qui sont semblables à ceux qui s'appliquent aux biens amortissables, par exemple...

Le sénateur Olson: Cette disposition concerne des frais qui ont été engagés, mais qui n'ont pas été déduits.

Mme Muirhead: C'est exact, sauf qu'en fait la catégorie de 10 p. 100, c'est-à-dire les frais à l'égard de biens canadiens relatifs au pétrole et au gaz, correspond aux coûts d'acquisition des avoirs pétroliers et gaziers, et non aux coûts d'amélioration en soi, simplement les coûts fonciers, les frais de concession ou le droit de prise de possession.

Le sénateur Olson: La loi se limite-t-elle à ce domaine? Inclut-elle les frais de forage et d'aménagement?

Mme Muirhead: Non. La règle générale prévoit une déduction de 10 p. 100 pour les avoirs pétroliers et gaziers, les coûts fonciers ou les coûts en capital, de 30 p. 100 pour les frais d'aménagement et de 100 p. 100 pour les frais d'exploration. Vous noterez que les déductions de 30 p. 100 et 10 p. 100 reviennent un peu partout dans la loi. Nous avons établi une distinction entre les divers coûts.

Le président: J'espère que vous essaieriez encore de simplifier la loi lors des prochaines modifications.

Le sénateur Olson: Certaines phrases ont cinq pages de long.

Le président: Un professeur célèbre de Harvard, M. Black, n'utilisait ni majuscules ni points dans ses textes. Je me demande quand il va se joindre à vous.

M. Farber: Nous avons justement un poste vacant.

Le président: Pourriez-vous passer à l'article 10, qui concerne les centres bancaires internationaux. Qu'est-ce qui a inspiré cet article? Quel effet aura la création de ce type d'institution sur l'ensemble des revenus? Quelle en sera l'importance selon vous?

M. Brian Ernewein, agent de la politique de l'impôt, Direction de la politique et de la législation de l'impôt, ministère des Finances: Monsieur le président, le projet de création d'un centre bancaire international a d'abord été annoncé par le ministre des Finances dans le budget de février 1986. Essentiellement, le projet vise à créer ou à faciliter la création de centres bancaires internationaux dans les villes de Montréal et Vancouver. Le but déclaré de ce projet est d'étendre nos intérêts commerciaux en Europe et dans le bassin du Pacifique. Nous avons fait appel, pour l'élaboration du projet, à des

[Text]

ments, the business communities of Montreal, Vancouver and, to some extent, representatives from the Province of Ontario and the City of Toronto. We considered a range of activities in developing this proposal, all of which could be described as being in the field of international banking, including such aspects as letters of credit, guaranteed transactions with respect to nonresidents, foreign exchange and, finally, foreign loans and deposit activity—the traditional foreign lending, if you will. We followed two principles. We wanted to attract activity from offshore through the prospect of tax incentives. The other principle is that we did not want to disrupt or displace any existing activity or employment in Canada.

As a result, a number of the activities which were initially under consideration in the context of this proposal were not included in the legislation which was ultimately presented in January of this year, because these activities, either now or in the future, might give rise to significant Canadian taxes and would, therefore, cause an erosion of revenues if included in the measure. It therefore might result in an unproductive shift of activity or employment and an erosion of our tax base if it were included as part of the international banking centre proposal. Therefore what we have ended up with is a proposal which provides a tax incentive with respect to the income derived from making loans to and accepting deposits from nonresidents. These international banking centres are to be established in the cities of Montreal and Vancouver. We believe that they meet the two criteria principles which I have mentioned.

This, essentially, is an activity which, if it generates any tax, it does not do so in Canada at the present time—or if it does, it does not represent significant revenue. It is presently conducted offshore primarily because of the existence in many other countries of a climate which accords very favourable tax treatment to such activity. This proposal is in response to that.

The Chairman: You are now talking about the restrictions on deposits and loans, and leaving out all other matters?

Mr. Ernewein: That is right, Mr. Chairman. Therefore it is our belief that, as far as being a revenue measure, the cost of this proposal will not be great, primarily because the tax which we collect from this activity, or could expect to collect under any reasonable scenario, does not appear to be great.

The Chairman: You are saying that if the activity now takes place, it takes place offshore?

Mr. Ernewein: There is certainly the opportunity to do it in a number of ways in which Canadian tax will not be collected. One can use offshore banking subsidiaries, as subsidiaries are not subject to tax, and, if so, not immediately and perhaps on a remittance basis. It can also be done by using an offshore branch. However, as with other taxpayers and financial institutions, the banks are permitted to deduct foreign taxes against their Canadian tax liability. Also, with respect to foreign loans on which interest is paid by a borrower in another country, there is generally withholding taxes, and certainly to the extent that they are enough to cover Canadian taxes on the income from that source.

[Traduction]

représentants des gouvernements provinciaux, des milieux d'affaires de Montréal et de Vancouver et, dans une certaine mesure, à des représentants de la province de l'Ontario et de la ville de Toronto. Nous avons étudié toute une série d'activités qui se trouvent toutes dans le domaine bancaire international, dont les lettres de crédit, les transactions garanties à l'égard des non-résidents, le change et, enfin, les prêts et dépôts à l'étranger, en somme les activités de prêts traditionnels à l'étranger. Nous avons suivi deux principes. Premièrement, attirer les intérêts étrangers à l'aide de stimulants fiscaux; deuxièmement, éviter de perturber les activités ou l'emploi au Canada.

Par conséquent, un certain nombre des activités envisagées au départ n'ont pas été incluses dans le projet de loi présenté en janvier de cette année parce qu'elles auraient pu, dans l'immédiat ou à long terme, entraîner la levée de lourds impôts canadiens, ce qui aurait causé une érosion des revenus. Ces mesures, si elles avaient été intégrées au projet de centre bancaire international, auraient pu provoquer un déplacement inproductif de l'activité ou de l'emploi et une érosion de notre assiette fiscale. Finalement, le projet prévoit des stimulants fiscaux à l'égard des revenus provenant des prêts consentis à des non-résidents et des dépôts effectués par ces derniers. Les centres bancaires internationaux seront créés dans les villes de Montréal et Vancouver. Nous estimons qu'ils respectent les deux critères énoncés plus haut.

En substance, c'est une activité qui peut produire des recettes fiscales, mais ce n'est pas le cas à l'heure actuelle au Canada ou sinon, leur montant est peu élevé. Ce genre d'activité se déroule principalement à l'étranger parce que de nombreux pays accordent un traitement fiscal très favorable à ce type d'entreprise. Le projet s'inscrit dans la même foulée.

Le président: Vous parlez de restrictions sur les dépôts et prêts, à l'exclusion de toute autre question?

M. Ernewein: C'est exact, monsieur le président. Nous sommes donc convaincus que, du point de vue des revenus, le coût du projet ne sera pas élevé, principalement parce que les impôts que cette activité nous permettra de percevoir, ou que tout projet réaliste nous permettrait de percevoir, ne le seront pas non plus.

Le président: Vous dites que ce genre d'activité existe à l'étranger?

M. Ernewein: Il y a certainement des moyens de le faire au Canada qui permettent d'éviter l'impôt. On peut utiliser les filiales bancaires à l'étranger étant donné qu'elles ne sont pas assujetties à l'impôt et, si c'est le cas, pas dans l'immédiat et peut-être selon la formule des versements. On peut aussi avoir recours à une succursale à l'étranger. Toutefois, comme pour les autres contribuables et institutions financières, les banques peuvent déduire leurs impôts à l'étranger de leur assujettissement à l'impôt canadien. De plus, les prêts à l'étranger sur lesquels l'emprunteur paie de l'intérêt comportent généralement un impôt de retenue qui suffit certainement à couvrir les impôts canadiens sur le revenu provenant de cette source.

[Text]

Senator Olson: With these incentives, are you quite sure that there will be no transfer of revenues from Toronto to Montreal or Vancouver as a result?

Mr. Ernewein: That is obviously of great concern, Mr. Chairman, and in this regard we have dealt with it on a couple of levels. First of all, our own investigations have suggested that we are not collecting a great deal of tax as a result of this activity. Secondly, we held discussions with members of the tax committee of the Canadian Bankers' Association and I believe that they do not expect that this measure will have the potential to create a shift of activity or employment. However, I hesitate to speak on their behalf.

The Chairman: I think that is public knowledge. The bankers have said that it might involve moving 30 or 40 staff members.

Mr. Ernewein: I believe that reference might have been in respect to the attraction of activity from offshore. However, I do not know whether they cited any figure with respect to a transfer of employment within the country.

Senator Olson: Therefore it is insignificant?

The Chairman: Why did you pick Montreal and Vancouver? Why did you not pick my home town of Winnipeg. Winnipeg is full of very feisty people.

Mr. Ernewein: I believe the position of the government is that they wished to provide Montreal and Vancouver with an opportunity to either establish or enhance their roles as international banking centres.

Senator Buckwold: That is a commendable goal.

The Chairman: I am sorry, to enhance their roles as what?

Mr. Ernewein: To establish or develop those cities in which international banking is performed.

The Chairman: Do you mean international banking or international trade?

Mr. Ernewein: Mr. Chairman, that may well be the case, but our incentive is focused on the very narrow definition of international banking.

I might add that, at the provincial level, Quebec has implemented an incentive which applies to a much broader range of activities of banking and securities. British Columbia has made a proposal which is along the lines of the legislation enacted in Quebec.

Senator Grafstein: How much have each of these provinces put up in terms of taxpayers' dollars to provide for support for this measure? Do you have a revenue figure for that?

Mr. Ernewein: Do you mean with respect to the provincial incentives?

Senator Grafstein: Yes.

Mr. Ernewein: No, I do not have those figures, and I am not sure that they are putting forward any of their own incentives. In any event, I am not aware of any.

Senator Grafstein: In your discussions with the Province of Ontario, have they told you what they intend to do in terms of providing incentives to offset the federal incentives, and what

[Traduction]

Le sénateur Olson: Êtes-vous certain que ces stimulants n'entraîneront pas de transfert de revenus de Toronto vers Montréal ou Vancouver?

M. Ernewein: C'est, de toute évidence, une source de grande préoccupation, monsieur le président, et nous avons examiné la question sous plusieurs angles. Premièrement, nous avons nous-mêmes constaté que ce type d'activité ne nous rapporte pas beaucoup d'impôts. Deuxièmement, nous avons discuté de la question avec des membres du Comité de l'impôt de l'Association des banquiers canadiens, et je crois qu'ils ne prévoient pas un déplacement des activités ou de l'emploi. Toutefois, je ne saurais parler en leur nom.

Le président: Je pense que c'est de notoriété publique. Les banquiers ont dit qu'il faudrait peut-être déplacer 30 ou 40 employés.

M. Ernewein: Je pense que ces chiffres ont été cités à propos de l'attraction exercée par les activités provenant de l'étranger. Toutefois, je ne sais pas si on a cité des chiffres concernant le transfert d'emplois sur le territoire national.

Le sénateur Olson: Les effets seraient donc insignifiants?

Le président: Pourquoi avez-vous choisi Montréal et Vancouver? Pourquoi pas Winnipeg, ma ville natale. On y trouve beaucoup de gens dynamiques.

M. Ernewein: Je pense que le gouvernement a voulu donner à Montréal et à Vancouver la possibilité de devenir des centres bancaires internationaux ou de renforcer leur rôle dans ce domaine.

Le sénateur Buckwold: C'est un objectif louable.

Le président: Excusez-moi, renforcer leur rôle à quel égard?

M. Ernewein: Doter ces villes d'activités bancaires internationales ou d'y développer celles qui existent déjà.

Le président: Parlez-vous d'activités bancaires internationales ou de commerce international?

M. Ernewein: Monsieur le président, ce pourrait bien être le cas, mais notre projet vise la définition très restreinte d'activités bancaires internationales.

Je souligne que la province de Québec a adopté une mesure incitative qui touche une gamme d'activités beaucoup plus large que les banques et les valeurs mobilières. La Colombie-Britannique s'est dotée d'un projet qui s'inspire de la loi québécoise.

Le sénateur Grafstein: Combien chacune des provinces a-t-elle investi en recettes fiscales dans ce projet? Avez-vous des chiffres?

M. Ernewein: Vous parlez des stimulants provinciaux?

Le sénateur Grafstein: Oui.

M. Ernewein: Non, je n'ai pas de chiffres, et je ne suis pas certain que les provinces proposent des stimulants. Quoi qu'il en soit, je n'en connais aucun.

Le sénateur Grafstein: Au cours de vos discussions, les représentants de l'Ontario vous ont-ils dit quel genre de stimulants ils entendaient appliquer pour compenser les stimulants

[Text]

quantum of taxpayers' dollars will be diverted from other sources in order to maintain competition in Canada?

Mr. Ernewein: I believe they wish to monitor the effects of this. I am not aware of any statement on their part, or on the part of the Government of Ontario, that they will be undertaking any changes in this respect. The last discussion that we had with an official from the Ontario government was back at the time the legislation was released. At that point we met with representatives of Toronto and officials from the province to apprise them of the terms of the legislation, and I believe at that point they simply intended to take it under advisement and report to their respective ministers.

Senator Grafstein: The Treasurer of Ontario, as I understand it from his public statements, has indicated that he is now compelled to prepare some offsetting legislation and tax measures in order to neutralize this particular issue. Therefore the taxpayer in Ontario will pay twice. He will pay to provide, in effect, a tax subsidy to these other areas so that they can be more competitive internationally, and, at the same time, he will have to pay again to provide some incentive to neutralize it.

Can you give us some indication of how much money the taxpayers will be out of pocket in Ontario? In other words, what share of the tax revenue will they be out of pocket to provide a cross-subsidy to banking centres in Montreal and Vancouver?

Mr. Ernewein: I suppose two points might be made in this regard. First, we are not aware, within our division, of whether the province has made any announcement of intention to undertake any changes.

Senator Grafstein: It was in the newspapers either today or yesterday.

The Chairman: No, I think the witness is correct, senator. They have it under consideration and they will monitor the situation to determine whether they need to take such action.

Mr. Ernewein: The second point is that we do not believe that this move will create any significant revenue losses, and that is from an income tax perspective. On that basis it would be my belief that Ontario taxpayers would have no burden to bear as a result of the federal proposal, or under any provincial proposal which matched what we were doing at the federal level.

Senator Grafstein: How much is insignificant? How much are we talking about here? Is there an estimate?

Mr. Ernewein: Mr. Chairman, we cannot provide you with any figures. However, the response that I made earlier was that we believe there are several opportunities through which the income from this source can be sheltered or not subjected to Canadian taxes. Those opportunities are being exploited now. I would think that the same thing would go on in the future, and, on that basis, if one so wished, it would seem that you could shelter these transactions from Canadian tax, and therefore there would not be any Canadian tax to be lost.

[Traduction]

fédéraux, et quelle part de l'argent des contribuables sera détournée d'autres sources pour maintenir la concurrence au Canada?

M. Ernewein: Je pense qu'ils veulent en surveiller les effets. Je n'ai connaissance d'aucune déclaration de leur part ni de la part du gouvernement de l'Ontario indiquant qu'ils procéderaient à des changements à cet égard. La dernière discussion que nous avons eue avec un représentant du gouvernement ontarien remonte à l'époque de la publication de la loi. Nous avons alors rencontré des représentants de Toronto et des fonctionnaires de la province pour les informer des modalités de la loi, et je crois qu'à ce stade, ils avaient simplement l'intention d'examiner la question et d'en faire rapport à leurs ministres respectifs.

Le sénateur Grafstein: D'après les déclarations publiques qu'il a faites, le trésorier de l'Ontario a indiqué qu'il est maintenant contraint de préparer un projet de loi et des mesures fiscales à titre compensatoire. Le contribuable ontarien aura donc à déboursier deux fois, d'abord pour permettre de verser la subvention fiscale aux autres secteurs d'activité de manière à les rendre plus concurrentiels sur le plan international, et, ensuite pour financer un stimulant afin de neutraliser l'effet de la subvention.

Pourriez-vous nous indiquer combien les contribuables ontariens auront à déboursier? En d'autres termes, quelle part des recettes fiscales servira de contre-subvention aux centres bancaires de Montréal et de Vancouver?

M. Ernewein: Il faut souligner deux points à cet égard. Premièrement, nous ignorons, dans notre division, si la province a annoncé son intention d'entreprendre aucun changement.

Le sénateur Grafstein: Il en a été question dans les journaux d'hier ou d'aujourd'hui.

Le président: Non, je pense que le témoin a raison, sénateur. Les autorités examinent la question et elles détermineront s'il y a lieu ou non d'intervenir.

M. Ernewein: Deuxièmement, nous ne croyons pas que cette mesure entraînera une perte importante de recettes fiscales. Aussi, je crois que les contribuables ontariens n'auront aucun fardeau à supporter à cause du projet fédéral ou de tout autre projet provincial qui équilibrerait ce que nous faisons au fédéral.

Le sénateur Grafstein: Qu'entend-on par peu important? De quel ordre de grandeur s'agit-il? A-t-on fait une estimation?

M. Ernewein: Monsieur le président, nous ne pouvons avancer de chiffres. Toutefois, j'ai répondu plus tôt qu'à mon avis il existe plusieurs moyens de protéger les revenus tirés de cette source ou d'éviter leur assujettissement à l'impôt canadien. Ces moyens sont exploités à l'heure actuelle. Je pense qu'il en irait de même dans l'avenir, et il semble que si on le souhaite, il sera possible de protéger ces transactions contre l'impôt canadien, de sorte qu'il n'y aurait aucune perte de recettes fiscales.

[Text]

Senator Grafstein: Wait a minute. Fresh activity is being repatriated from offshore; there may be some syphoning of activities from Toronto and other financial centres. You cannot measure those, but surely this is not cost-neutral.

Mr. Ernewein: There would only be an incentive to shift activity in the country if that activity were giving rise to tax at the present time. It is our understanding that that is not the case.

Senator Grafstein: You are saying that this will be repatriated activity which will create jobs, but that the activity is, in effect, sheltered. So there is a cash loss to the government by providing this shelter.

Mr. Ernewein: If we are not gathering any tax now, there is very little that we could lose.

Senator Olson: You cannot lose something that you do not have.

Senator Perrault: Mr. Chairman, I am from Vancouver and I must declare my—

Senator Olson: Conflict?

Senator Perrault: No, I do not regard it as a conflict. I can report that there is a good deal of enthusiasm on the west coast for this proposal. We do more trade now with the Pacific than with the Atlantic. The province of British Columbia has expressed support for the proposal.

I am interested in Senator Graftstein's view that perhaps Ontario may lose a few dollars in the process. Ontario has been the recipient of more government subsidies for automobile manufacturing, and every other thing that one can imagine, and those subsidies are the basis for Ontario's prosperity, in substantial contrast with the plight of the economy in other parts of Canada today—the high unemployment and economic distress.

Senator Grafstein: So you are not in favour of free trade, is that correct? You are not in favour of free trade in Ontario?

Senator Perrault: I am not debating Senator Grafstein here. Mr. Chairman, we have been assured that the proposed IBCs will not change the existing situation very much, and I accept that view. To begin with, their activities will be limited to international loans and deposits. They will not cover other, more labour-intensive, activities such as foreign exchange transactions and letters of credit. Would that they did, but they do not. This is a compromise which has been evolved by the government to minimize criticism, I presume, from Toronto and to give Montreal and Vancouver a chance to share in the development of international commerce.

The Chairman: It is limited to protect revenues.

Senator Perrault: Yes.

Mr. Ernewein: The considerations are the same, I would suggest.

[Traduction]

Le sénateur Grafstein: Un instant. On rapatrie actuellement de nouvelles activités de l'étranger; certaines pourraient aussi être retirées à Toronto et à d'autres centres financiers. Vous ne pouvez pas en faire une évaluation, mais cela ne se fera sûrement pas sans qu'il en coûte rien.

M. Ernewein: La seule raison qui justifierait un transfert d'activité, ce serait que l'activité en question soit une source de recettes fiscales en ce moment même. Nous ne pensons pas que ce soit le cas.

Le sénateur Grafstein: Vous dites que cette activité rapatriée sera créatrice d'emplois, mais en fait, cette activité constitue un abri fiscal. Par conséquent, elle représente une perte en espèces pour le gouvernement, qui offre cet abri fiscal.

M. Ernewein: Si nous ne percevons aucun impôt à l'heure qu'il est, nous avons bien peu à perdre.

Le sénateur Olson: C'est vrai, on ne peut perdre ce qu'on a pas.

Le sénateur Perrault: Monsieur le président, je suis de Vancouver et je dois faire état de mes...

Le sénateur Olson: ... conflits?

Le sénateur Perrault: Non, je ne pense pas qu'il s'agisse de conflits. Je voudrais simplement signaler que cette proposition soulève beaucoup d'enthousiasme sur la côte ouest. Nous faisons déjà beaucoup plus de commerce avec le pacifique qu'avec l'Atlantique. Le gouvernement de la Colombie-Britannique a dit qu'il appuyait la proposition.

De l'avis du sénateur Grafstein, il se pourrait que l'Ontario perde quelques dollars dans l'opération. L'Ontario a reçu, dans l'industrie automobile et dans bien d'autres domaines, toutes les subventions gouvernementales imaginables. Or, cette aide a été l'une des causes principales de sa prospérité, prospérité qui contraste avec l'indigence économique d'autres régions où règnent chômage élevé et stagnation.

Le sénateur Grafstein: Ainsi, vous n'appuyez pas le libre-échange n'est-ce pas? Vous n'êtes pas en faveur du libre-échange pour l'Ontario?

Le sénateur Perrault: Je ne suis pas en train de disputer avec le sénateur Grafstein. Monsieur le président, on nous a assuré que la création de centres bancaires ne changera pas tellement la situation actuelle et c'est sans doute vrai. Par exemple, ces centres vont se limiter aux prêts et aux dépôts internationaux. Ils ne toucheront pas des activités à forte teneur en main-d'œuvre comme les transactions sur devises étrangères et les lettres de crédit. Il aurait été merveilleux qu'elles le fassent, mais elles ne le feront pas. Le gouvernement a adopté ce compromis pour minimiser les critiques des milieux financiers torontois je suppose, et pour donner à Montréal et à Vancouver l'occasion de participer au commerce international.

Le président: On limite les transactions pour protéger les recettes.

Le sénateur Perrault: Oui.

M. Ernewein: Les motifs sont les mêmes je suppose.

[Text]

Senator Perrault: Mr. Chairman, I cannot find the same objections to this measure as presented by Senator Grafstein and perhaps others. There are indications that the province of British Columbia will provide some participation in activity if, in fact, Vancouver is a designated centre.

Senator Buckwold: Why would you not name Toronto, seeing it is the centre of banking in the country, national and international, and have three centres instead of two? Why would you eliminate Toronto? It would not have cost anything to name Toronto.

Mr. Ernewein: I would repeat an earlier statement that I made, that the government's position seemed to be that it wished to provide Montreal and Vancouver with a opportunity to develop as international banking centres.

Senator Perrault: It is about time.

The Chairman: The government wanted to give them the opportunity?

Mr. Ernewein: To provide them with an opportunity to develop their roles in this regard. The statement was made, when this was initially announced in February 1986, that those cities were strategically located to do business with the Pacific Rim, in the case of Vancouver, and Europe, in the case of Montreal.

The Chairman: In any event, you did not pick the cities?

Mr. Farber: That is right, Mr. Chairman.

The Chairman: They were picked by a higher authority.

Senator Grafstein: Is there any other area in the tax reform bill where, in effect, particular cities or areas are specifically cited? Is this the only reference in the tax reform bill which is supposed to give the symbolic impression to Canadians that the legislation is being fair and equitable to all Canadians? Is there any other place in this legislation where two cities are mentioned in this fashion, therefore excluding other cities that might want to carry on this activity?

Mr. Farber: Mr. Chairman, this is not part of the tax reform bill, as I am sure you appreciate.

Senator Grafstein: It is part of the tax reform bill.

Mr. Farber: No, it is not. This is Bill C-64 which purports to implement the February budget and other announcements.

As the Income Tax Act exists today, as well as the tax reform bill, there are various areas right across Canada that have special investment tax credits. There are special credits for Cape Breton investment; there are special credits for certain designated regions of the country; there are northern allowances. There is a host of different measures which deal with specific areas of the country.

Senator Perrault: Subsidies for Windsor and all sorts of things.

Senator Grafstein: But there is no other place where cities are specifically mentioned?

[Traduction]

Le sénateur Perrault: Monsieur le président, je ne partage pas les objections du sénateur Grafstein et d'autres peut-être. Il semble que la Colombie-Britannique soit prête à apporter sa contribution si Vancouver devient un centre bancaire international.

Le sénateur Buckwold: Pourquoi ne pas inclure Toronto, puisque cette ville est déjà un centre d'activité bancaires à la fois national et international? Nous aurions ainsi trois centres au lieu de deux. Pourquoi écarter Toronto? Cela n'aurait rien coûté que d'inclure Toronto.

M. Ernewein: Je vais simplement répéter ce que j'ai dit, à savoir que le gouvernement semblait désireux d'offrir l'occasion à Montréal et à Vancouver de devenir des centres bancaires internationaux.

Le sénateur Perrault: Il était temps.

Le président: Le gouvernement voulait leur en fournir l'occasion?

M. Ernewein: En leur donnant les moyens d'élargir leur rôle à cet égard. Quand le projet a été annoncé, en février 1986, on a rappelé que ces deux villes occupaient une position stratégique pour commercer avec les pays en bordure du Pacifique, dans le cas de Vancouver, et l'Europe, en ce qui concerne Montréal.

Le président: Qui qu'il en soit, vous n'avez pas choisi les villes?

M. Farber: Non, monsieur le président.

Le président: Elles ont été choisies par une autorité supérieure.

Le sénateur Grafstein: Y a-t-il d'autres endroits dans le projet de loi de réforme fiscale où l'on nomme expressément des villes ou des régions? Est-ce la seule référence dans le projet de loi qui est censée donner aux Canadiens l'impression que la loi est juste et équitable envers tous? Y a-t-il ailleurs dans le projet de loi un passage où deux villes sont expressément nommées, à l'exclusion de toute autre qui pourrait souhaiter accueillir ce genre d'activité?

M. Farber: Monsieur le président, vous savez certainement que cela ne fait pas partie du projet de loi de réforme fiscale.

Le sénateur Grafstein: Cela fait partie du projet de loi de réforme fiscale.

M. Farber: Non ce n'est pas le cas. L'objet du projet de loi C-64 est simplement de mettre en œuvre les mesures proposées dans le budget de février et d'autres mesures également.

En vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu et ces dispositions sont reprises dans la réforme fiscale, certaines régions du Canada bénéficient de crédits d'impôt spéciaux à l'investissement. Par exemple, la région du Cap Breton; d'autres régions désignées également; je songe aussi aux indemnités dans le Nord. Il existe toute une gamme de mesures qui visent des régions données.

Le sénateur Perrault: Des subventions pour Windsor, et autres choses du genre.

Le sénateur Grafstein: Mais il n'y a pas d'autres endroits où des villes sont expressément nommées?

[Text]

Senator Buckwold: Mr. Chairman, can we get on with our business and forget about Toronto for awhile?

The Chairman: The witnesses have stated that they did not pick the cities, and they have answered the questions regarding the financial impact. We can draw our own conclusions as to why those cities were picked, without asking the witnesses to agree or disagree with us.

Senator Buckwold: Senator Roblin, who was the proposer of the motion, mentioned compensation for late tax payment and provision for the overpayment credit later. I did not quite follow what he was getting at.

Mr. Ernewein: Is that with respect to the offset interest?

Senator Buckwold: Yes.

Mr. Ernewein: That essentially attempts to legislate a practice which Revenue Canada had adopted until approximately one and a half years ago, when it determined that it did not have legislative authority for it. The legislation attempts to allow a taxpayer, who makes a deficient payment or is late in making his payment, and therefore has some interest accruing on that later deficient payment, to make it up by pre-paying his next installment by paying in excess of that required by his next installment in order to offset or eliminate that initial deficient interest liability.

The Chairman: The real bite on that comes in the draconian measures suggested in the white paper on tax reform where, if you miscalculate your taxes, you will get hit with approximately a 60 per cent factor. However, we will be talking to you about that at another time.

Senator Buckwold: This should be to the advantage of the taxpayer and give him a chance to make it up. What this is really saying is that if you are late paying in one period, you can pre-pay in another period and try to balance it off.

Mr. Ernewein: That is the intention of this.

Senator Buckwold: Can that apply also to individuals, or only to corporations or companies?

The Chairman: I think it applies to everyone who has to pay installments.

Mr. Ernewein: It appears to be available to all taxpayers, so that would cover corporations and individuals.

Senator Buckwold: For the people who have to pay quarterly, would this also be available?

Mr. Ernewein: I am looking at the legislation itself, and it appears to apply to all amounts payable by a taxpayer under subsections 161(1) or (2) of the act. Those two subsections refer to interest payable on a final return and interest payable on an installment basis.

Senator Buckwold: Personally I usually get hit for the non-payment of an installment because it is not paid in time, not knowing exactly what the income might be. You can now balance that off.

[Traduction]

Le sénateur Buckwold: Monsieur le président, pourrions-nous poursuivre nos travaux et oublier Toronto un moment?

Le président: Les témoins ont dit que ce ne sont pas eux qui ont choisi les villes, et ils ont répondu à nos questions au sujet des retombées financières. Nous pouvons tirer nos propres conclusions sur le choix des villes, sans demander aux témoins de se prononcer à cet égard.

Le sénateur Buckwold: Le sénateur Roblin, qui est le parain de la motion, a parlé de compensation pour les versements d'impôts tardifs et de provisions pour les paiements d'impôts en trop qu'il fera par la suite. Je n'ai pas trop bien compris ce qu'il a voulu dire.

M. Ernewein: Est-ce que cela concerne les intérêts compensatoires?

Le sénateur Buckwold: Oui.

M. Ernewein: Il s'agit essentiellement de sanctionner une pratique que Revenu Canada a abandonnée il y a à peu près un an et demi, après avoir constaté qu'elle n'avait pas de fondement légal. L'objet de cette disposition est de permettre au contribuable qui fait un versement insuffisant ou tardif et qui, par conséquent, doit verser les intérêts accumulés sur ce défaut de paiement, de payer d'avance un acompte provisionnel plus gros et ainsi de compenser ou d'éliminer ces frais d'intérêt non payés.

Le président: La véritable difficulté provient ici des mesures draconiennes proposées dans le Livre blanc; en effet, quiconque fait une erreur en calculant ses impôts sera pénalisé dans une proportion d'environ 60 p. 100. Cependant, nous reviendrons là-dessus plus tard.

Le sénateur Buckwold: Cette disposition devrait avantager le contribuable en lui fournissant l'occasion de combler la différence. En somme, si le contribuable fait ses paiements en retard pour une période, il pourra se rattraper par la suite en payant à l'avance et équilibrer les choses.

M. Ernewein: Telle est l'intention de cette disposition.

Le sénateur Buckwold: S'applique-t-elle aussi aux particuliers ou uniquement aux entreprises?

Le président: Je pense que cela s'applique à tous ceux qui versent des acomptes provisionnels.

M. Ernewein: Elle s'applique à tous les contribuables, entreprises et particuliers.

Le sénateur Buckwold: À ceux qui paient leurs impôts à chaque trimestre également?

M. Ernewein: Selon la loi, il semblerait que cela s'applique à tout montant payable par un contribuable aux termes des paragraphes 161(1) et 161(2). Ces deux paragraphes concernent l'intérêt payable sur un ultime versement ainsi que l'intérêt payable à chaque versement.

Le sénateur Buckwold: En ce qui me concerne, je suis presque toujours pénalisé pour défaut de paiement d'un acompte; je ne peux le payer à temps vu que j'ignore exactement le montant du revenu imposable. Désormais, il sera possible d'équilibrer tout cela.

[Text]

Mr. Ernewein: My reading of section 161 suggests that it is the basis for imposing interest with respect to all taxpayers. Therefore, the provision which exempts it or allows the offset interest would also be available to all taxpayers.

Senator Buckwold: That is certainly a step in the right direction.

The Chairman: I would like to thank the witnesses for coming. We will now continue our meeting in camera.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

M. Ernewein: Si je comprends bien, aux termes de l'article 161, tous les contribuables sont assujettis à cette formule de paiement des intérêts. Par conséquent, tous les contribuables pourront également se prévaloir de cette possibilité d'éliminer les intérêts ou de verser des intérêts compensatoires.

Le sénateur Buckwold: C'est sûrement un pas dans la bonne voie.

Le président: Je remercie les témoins d'avoir répondu à notre invitation. Nous allons poursuivre la séance à huis clos.

(La séance se poursuit à huis clos.)



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Insolvency Association:

Mr. Alan G. Driver, C.A., President;
Mr. R. Gordon Marantz, Q.C., National Chairman,
Canadian Bankers' Association, Insolvency Section;
Counsel, Canadian Insolvency Association.

From the Canadian Bar Association:

Mr. R. Gordon Marantz, Q.C., Osler, Hoskin & Harcourt.

From the Canadian Bankers' Association:

Mr. David E. Phillips, Vice-President and Director, Legal
Affairs.

*From the Department of Finance—Tax Policy and Legisla-
tion Branch:*

Mr. Len Farber, Director, Tax Policy and Legislation;
Ms. Carol Muirhead, Senior Tax Policy Officer;
Mr. Brian Ernewein, Tax Policy Officer;
Mr. Marc Cuerrier, Senior Counsel, Tax Counsel Division.

Du Conseil canadien d'insolvabilité:

M. Alan G. Driver, C.A., président;
M^{re} R. Gordon Marantz, c.r., président national, Association
des banquiers canadiens, Section d'insolvabilité; conseiller
juridique, Conseil canadien d'insolvabilité;

De l'Association du barreau canadien:

M^{re} R. Gordon Marantz, c.r., Osler, Hoskin & Harcourt.

De l'Association des banquiers canadiens:

M^{re} David E. Phillips, vice-président et directeur, Affaires
juridiques.

*Du ministère des Finances—Direction de la politique et de la
législation de l'impôt:*

M. Len Farber, directeur, Politique et législation de l'impôt;
M^{me} Carol Muirhead, agent supérieur, Politique de l'impôt;
M. Brian Ernewein, agent de la politique de l'impôt;
M^{re} Marc Cuerrier, avocat-conseil, Division des conseillers
fiscaux.



Second Session
Thirty-third Parliament, 1986-87

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

Banking, Trade and Commerce

Chairman:
The Honourable IAN SINCLAIR

Tuesday, December 15, 1987

Issue No. 50

Second Proceedings on:

Bill C-64, An Act to amend the Income Tax Act, a
related Act, the Canada Pension Plan and the
Unemployment Insurance Act, 1971

Deuxième session de la
trente-troisième législature, 1986-1987

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Banques et du commerce

Président:
L'honorable IAN SINCLAIR

Le mardi 15 décembre 1987

Fascicule n° 50

Premier fascicule concernant:

Projet de Loi C-64, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur
le revenu et la législation connexe ainsi que le Régime de
pensions du Canada et la Loi de 1971
sur l'assurance-chômage

TWENTY-FIRST REPORT OF THE COMMITTEE

VINGT-ET-UNIÈME RAPPORT DU COMITÉ

STANDING SENATE COMMITTEE ON
BANKING, TRADE AND COMMERCE

The Honourable Ian Sinclair, *Chairman*

The Honourable Finlay MacDonald (*Halifax*),
Deputy Chairman

The Honourable Senators:

Anderson	*MacEachen, P.C. (or Frith)
Buckwold	*Murray, P.C. (or Doody)
Cogger	Olson, P.C.
Flynn, P.C.	Perrault, P.C.
Kelly	Riel, P.C.
Kirby	Roblin, P.C.
MacDonald	Sinclair
(<i>Halifax</i>)	

**Ex officio Members*

(Quorum 4)

Research Staff:

From the Research Branch, Library of Parliament:

Mr. Basil Zafiriou, Senior Analyst;

Mr. Anthony Chapman, Research Officer, Economics Division.

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
BANQUES ET DU COMMERCE

Président: L'honorable Ian Sinclair

Vice-président: L'honorable Finlay MacDonald (*Halifax*)

Les honorables sénateurs:

Anderson	*MacEachen, c.p. (ou Frith)
Buckwold	*Murray, c.p. (ou Doody)
Cogger	Olson, c.p.
Flynn, c.p.	Perrault, c.p.
Kelly	Riel, c.p.
Kirby	Roblin, c.p.
MacDonald	Sinclair
(<i>Halifax</i>)	

**Members d'office*

(Quorum 4)

Personnel de recherche:

Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:

M. Basil Zafiriou, analyste principal;

M. Anthony Chapman, attaché de recherche, Division de l'économie.

Le greffier du comité

Timothy Ross Wilson

Clerk of the Committee

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate, Wednesday, December 9, 1987:

"A Message was brought from the House of Commons with a Bill C-64, An Act to amend the Income Tax Act, a related Act, the Canada Pension Plan and the Unemployment Insurance Act, 1971, to which they desire the concurrence of the Senate.

The Bill was read the first time.

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Kelly, that the Bill be placed on the Orders of the Day for a second reading later this day.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

Pursuant to Order, the Honourable Senator Roblin, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Flynn, P.C., that the Bill C-64, An Act to amend the Income Tax Act, a related Act, the Canada Pension Plan and the Unemployment Insurance Act, 1971, be read the second time.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Roblin, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Doody, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des Procès-verbaux du Sénat du mercredi 9 décembre 1987:

«La Chambre des communes transmet un message avec un Projet de loi C-64, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu et la législation connexe ainsi que le Régime de pensions du Canada et la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, pour lequel elle sollicite l'agrément du Sénat.

Le projet de loi est lu la première fois.

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Kelly, que le projet de loi soit inscrit à l'Ordre du jour pour une deuxième lecture plus tard ce jour.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Suivant l'ordre adopté, l'honorable sénateur Roblin, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Flynn, c.p., que le Projet de loi C-64, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu et la législation connexe ainsi que le Régime de pensions du Canada et la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, soit lu la deuxième fois.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Roblin, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Doody, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des banques et du commerce.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 15, 1987

(84)

[Text]

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce met at 12:00 noon this day *in camera*, the Deputy Chairman, the Honourable Senator Finlay MacDonald (*Halifax*), presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Anderson, Cogger, MacDonald (*Halifax*), Perrault, and Roblin. (5)

Other Senator present: The Honourable Senator Simard.

In attendance: From the Library of Parliament, Research Branch: Mr. Basil Zafiriou, Senior Analyst; Mr. Anthony Chapman, Research Officer, Economics Division.

The Committee, in compliance with the Order of Reference dated 9th December 1987, resumed consideration of Bill C-64, An Act to amend the Income tax Act, a related Act, the Canada Pension Plan and the Unemployment Insurance Act, 1971.

It was—

Ordered, that the Committee proceed to meet *in camera*.

The Committee considered the draft report.

The Honourable Senator Cogger moved that the Bill C-64, An Act to amend the Income Tax Act, a related Act, the Canada Pension Plan and the Unemployment Insurance Act, 1971, be reported without amendment but with observations as the Twenty-first Report of the Committee.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 12:35 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Timothy Ross Wilson

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 15 DÉCEMBRE 1987

(84)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce se réunit aujourd'hui à huis clos, à midi, sous la présidence de l'honorable sénateur Finlay MacDonald (*Halifax*), (vice-président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Anderson, Cogger, MacDonald (*Halifax*), Perrault et Roblin. (5)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Simard.

Également présent: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: M. Basil Zafiriou, analyste principal; M. Anthony Chapman, attaché de recherche, Division de l'économie.

Conformément à son ordre de renvoi du 9 décembre 1987, le Comité reprend étude du projet de loi C-64, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu et la législation connexe ainsi que le Régime de pensions du Canada et la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage.

Il est ordonné,—

Que le Comité siège à huis clos.

Le Comité étudie le projet de rapport.

L'honorable sénateur Cogger propose qu'on fasse rapport, comme Ving-et-unième Rapport du comité, du projet de loi C-64, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu et la législation connexe ainsi que le Régime de pensions du Canada et la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, sans modification, mais assorti de certaines observations.

La question, mise au voix, est adoptée.

À 12 h 35 le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

TUESDAY, December 15, 1987

The Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce has the honour to present its

TWENTY-FIRST REPORT

1. Your Committee, to which was referred the Bill C-64, An Act to amend the *Income Tax Act*, a related Act, the Canada Pension Plan and the Unemployment Insurance Act, 1971, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, 9th December 1987, examined the said Bill and now reports the same without amendment, but with the following observations:

2. The Committee heard evidence from representatives of the Canadian Insolvency Association, the Canadian Bar Association and the Canadian Bankers' Association and from Department of Finance officials. We also received a submission from the Canadian Construction Association (see Appendices).

3. Bill C-64 will implement amendments to the *Income Tax Act* contained in the Ways and Means Motion tabled by the Honourable Thomas Hockin on 5th June 1987. The amendments include measures announced in the budget of 18th February 1987, measures announced through press releases on other occasions and measures announced for the first time in the Ways and Means Motion of 5th June. Most of these are technical amendments, intended to clarify existing income tax provisions or to modify their meaning in generally unobjectionable ways. Significant expressions of concern and opposition were caused by two clauses of the Bill: clause 10, providing for the establishment of tax-exempt "international banking centres" (IBCs); and clause 66, vesting the Crown with priority over other claimants for the receivables of a tax debtor.

International Banking Centres

4. Clause 10 of the Bill will amend the *Income Tax Act* to provide tax-exempt status to profits generated by designated IBCs from activities involving loans to and deposits from non-residents. To qualify for tax exemption, no less than 90 percent of an IBC's revenues from loans must be derived from "eligible loans"

Le MARDI 15 décembre 1987

Le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce a l'honneur de présenter son

VINGT-ET-UNIÈME RAPPORT

1. Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-64, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu et la législation connexe ainsi que le Régime de pensions du Canada et la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 9 décembre 1987, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport, sans modification, mais assorti des observations suivantes:

2. Le comité a entendu le témoignage de représentants du Conseil canadien d'insolvabilité, de l'Association du barreau canadien et de l'Association des banquiers canadiens, et de hauts fonctionnaires du ministère des Finances. Il a également reçu un mémoire de l'Association canadienne de la construction (voir annexes).

3. Le Projet de loi C-64 va permettre la mise en application des modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu* figurant dans la Motion des voies et moyens déposée par l'honorable Thomas Hockin le 5 juin 1987. Ces modifications comprennent des mesures annoncées dans le budget du 18 février 1987, mesures ayant fait l'objet de communiqués de presse et d'autres qui ont été rendues publiques pour la première fois dans la Motion des voies et moyen du 5 juin. La plupart sont des modifications de forme tendant à préciser des dispositions actuelles de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et à en changer la signification de façon ne prêtant généralement pas à controverse. Deux articles du projet de loi ont suscité de vives préoccupations et oppositions: l'article 10, prévoyant l'établissement de «centres bancaires internationaux» exonérés d'impôt, et l'article 66, donnant la priorité à la Couronne sur tous les autres créanciers d'un débiteur fiscal.

Centres bancaires internationaux

4. L'article 10 du projet de loi tend à modifier la *Loi de l'impôt sur le revenu* de façon à soustraire à l'impôt les bénéfices gagnés par des centres internationaux

(loans to non-residents or deposits in prescribed financial institutions) in respect of which employees of the IBC "actively participated" in its "solicitation, negotiation, analysis or management." Full exemption would be available if "eligible deposits" (deposits from non-residents or other IBCs) constitute at least 96 percent of outstanding loans every day of the tax year. Where eligible deposits fall short of this amount, the exemption would be reduced by a proportion equal to the ratio of the shortfall to the 96 percent loan level.

5. Any member of the Canadian Payments Association (which in addition to all chartered banks includes most major trust companies and credit union centrals) will be permitted to establish an IBC. However, only the metropolitan areas of Montreal and Vancouver would qualify as eligible locations for such centres. It is this aspect of the proposal that has raised the greatest opposition, particularly from Toronto and other excluded metropolitan regions of Canada.

6. According to the testimony of Finance officials, the reason for undertaking the IBC proposal was to broaden trade and business interests in Europe and the Pacific Rim. Tax incentives are confined to Montreal and Vancouver because these cities are strategically located to do business with these areas and in order to help them enhance their role in international commerce.

7. Within the free world, most countries have developed a single dominant financial centre. In Canada at this time, that centre is Toronto. While not including Toronto within the designated centres in this circumstance could be regarded as unusual, it probably will not materially affect Toronto's interests.

8. The IBC proposal was designed with two principles in mind: to attract activities from offshore through the prospect of tax incentives and to avoid displacing existing activities or employment in Canada. These principles account for the decision to exclude from the proposed IBCs such international banking activities as foreign exchange transactions and letters of credit, which might have resulted in a shift of existing activities from one region of Canada to another.

9. The activities to which IBCs are confined – loans to and deposits from non-residents – do not generate any tax revenues in Canada. Accordingly, Finance expects that the IBCs will generate no revenue losses to the federal treasury. At the same time, however, the direct effects of IBCs on employment and business activity are also expected to be minimal.

désignés à la suite des prêts consentis à des non-résidents et des dépôts de ces derniers. Pour bénéficier d'une exonération fiscale, au moins 90 p. 100 des revenus de prêts d'un centre bancaire international doivent être tirés de «prêts admissibles» (c'est-à-dire de prêts à des non-résidents ou des dépôts dans des institutions financières visées par règlement) «à la sollicitation, négociation, analyse ou gestion» desquels le personnel du centre bancaire international a «participé activement». Une pleine exonération s'appliquerait aux «dépôts admissibles» (dépôts de non-résidents ou d'autres centres bancaires internationaux) représentant au moins 96 p. 100 du total des prêts admissibles chaque jour de l'année d'imposition. Lorsque les dépôts admissibles sont inférieurs à ce pourcentage, l'exonération serait réduite proportionnellement au ratio de l'écart.

5. Tous les membres de l'Association canadienne des paiements (qui, outre toutes les banques à charte, comprend la plupart des grandes sociétés de fiducie et les sièges sociaux des coopératives de crédit) seront autorisés à exploiter un centre bancaire international. Cependant, seuls les zones métropolitaines de Montréal et de Vancouver répondraient aux critères d'admissibilité pour l'établissement de ces centres. Cet aspect de la proposition est celui qui a suscité la plus vive opposition, à Toronto surtout et dans d'autres régions métropolitaines du Canada qui ont été exclues.

6. Selon le témoignage des hauts fonctionnaires du ministère des Finances, la création de centres bancaires internationaux a pour but de multiplier les échanges commerciaux et les relations d'affaires avec l'Europe et les pays en bordure du Pacifique. Les stimulants fiscaux se limiteront à Montréal et à Vancouver, parce que ces deux villes sont stratégiquement bien placées pour faire affaires avec ces deux régions du globe. En outre, cette mesure les aidera à accroître leur rôle au niveau du commerce international.

7. La plupart des pays du monde libre possèdent un centre financier dominant. Au Canada, c'est Toronto qui aujourd'hui remplit cette fonction et le fait que ce centre ne figure pas parmi les villes désignées peut paraître étrange en l'occurrence. Toutefois, il est peu probable que les intérêts de Toronto soient sensiblement touchés.

8. Les auteurs de la proposition d'établissement de centres bancaires internationaux étaient mus par deux principes: accroître les activités provenant de

Priority of Crown Claims

10. Amendments sought under clause 66 of the Bill will permit the Minister of National Revenue to garnishee the receivables of a tax debtor which have been assigned to a secured creditor. The monies garnisheed will be applied against the debtor's liability for unremitted source deductions for employee income taxes, and unemployment insurance and Canada Pension Plan contributions. In effect, these provisions confer a priority on the Crown over the rights of other claimants that hold assignments of accounts receivable.

11. The provisions under clause 66 are related to amendments to the *Income Tax Act* enacted through clause 118 of Bill C-84 on 13th February 1986. In response to interventions, clause 118 as initially proposed was amended to stipulate that it would come into effect on proclamation, rather than on Royal Assent. To this day, clause 118 has not been proclaimed.

12. In their appearance before your Committee, representatives of the Canadian Bankers' Association, the Canadian Bar Association and the Canadian Insolvency Association argued that clause 66 seeks to implement the 1986 clause 118 amendments by other means. Indeed, in their view, the clause 66 provisions are more far reaching than the 1986 amendments in at least two respects. First, the 1986 provisions limited the Crown's claim to arrears accrued within a 90 day period, whereas under clause 66 the Crown's claim is unlimited. In addition, clause 66 gives the Crown priority over all security interests, whereas the 1986 amendments preserved the priority of purchase money obligations held by the original seller or lessor.

13. The same witnesses also argued that clause 66 as currently drafted interferes seriously with property rights, because of the way it applies when a secured creditor takes steps to enforce his security. In the words of Mr. Alan Driver, President of the Canadian Insolvency Association: "any secured creditor, in dealing with a security, unless he is taking a mortgage foreclosure, has to sell it. When he sells it, he gives rise to an accounts receivable which falls within the wording of this clause and is subject to garnishment."

14. Finance officials, on the other hand, emphasized that under the proposed amendments garnishment action would be permitted only where, as a result of an assignment of property or other security interest, payments that would be made to a tax debtor are redirected to a secured creditor of the tax debtor. These provisions

l'étranger au moyen de stimulants fiscaux et éviter le déplacement des activités ou des emplois au Canada. C'est pourquoi on a décidé d'exclure des activités des centres bancaires internationaux, certaines activités bancaires internationales, comme les opérations de change et les lettres de crédit, qui auraient pu entraîner le déplacement d'activités d'une région à une autre au Canada.

9. Les activités des centres bancaires internationaux, c'est-à-dire les prêts consentis à des non-résidents et leurs dépôts, ne génèrent pas de recettes fiscales au Canada. En conséquence, le ministère des Finances s'attend à ce que les centres bancaires internationaux ne donnent pas lieu à une baisse des recettes fédérales. Par ailleurs, ces centres devraient avoir peu de répercussions directes sur l'emploi et les activités commerciales.

Priorité des créances de la Couronne

10. Les modifications prévues à l'article 66 du projet de loi vont permettre au ministre des Finances de recouvrer les créances d'un débiteur fiscal cédées à un créancier garanti. Les sommes saisies seront défalquées du passif du débiteur pour les déductions à la source redevables au titre des cotisations des employés au Régime d'impôt sur le revenu, au Régime d'assurance-chômage et au Régime de pensions du Canada. Ces dispositions donnent en fait à la Couronne la priorité par rapport aux autres créanciers qui détiennent une cession de créances.

11. Les dispositions de l'article 66 sont corrélatives aux modifications apportées à la *Loi de l'impôt sur le revenu* par le biais de l'article 118 du Projet de loi C-84, sanctionné le 13 février 1986. Pour faire droit à certaines interventions, le libellé initial de l'article 118 a été modifié pour qu'il n'entre en vigueur qu'à la date fixée par proclamation plutôt qu'au moment de la sanction royale. À ce jour, l'article 118 n'a pas encore été proclamé.

12. Lorsqu'ils ont comparu devant le comité, les représentants de l'Association des banquiers canadiens, de l'Association du barreau canadien et du Conseil canadien d'insolvabilité ont invoqué que l'article 66 avait pour but de donner force de loi à l'article 118. Selon eux, l'article 66 a en réalité beaucoup plus de portée que les modifications adoptées en 1986 et ce, à deux égards. Tout d'abord, en vertu des dispositions de 1986, le fisc ne pouvait réclamer que des arriérés de 90 jours, tandis qu'aux termes de l'article 66 du présent projet de loi, ce droit de la Couronne est illimité. En outre, l'article 66 donne priorité de réclamation à la Couronne sur

therefore would not apply in cases where a secured creditor sells the property in order to realize upon his security, because the proceeds from such a sale would not have been payable to the debtor.

15. Finance officials also argued that the proposed amendments under clause 66 are much narrower than the 1986 amendments. Specifically, the recourse powers provided to the Crown under clause 66 are confined to garnishment action, whereas the 1986 amendments vested the Crown with a charge upon all property of the debtor, and that charge was to have priority over all other claims and security interests. Implementation of this provision would have required establishing a registry so that taxpayers would be aware of charges being made by Revenue Canada with respect to unremitted source deductions. It was this supercharge provision, Finance officials claimed, that raised the greatest opposition to the 1986 amendments. Clause 66, in their view, simply seeks to restore the garnishment powers of the Minister of National Revenue to recover funds for secure deductions. Recent court cases have weakened those powers by pushing the claims of Revenue Canada behind those of employees and secured creditors.

16. It is apparent from the foregoing that much of the controversy over clause 66 is the product of diverse interpretations of the provisions being proposed. Interested parties have already brought their concerns to the attention of Finance. Consultations now under way between these parties and departmental officials should lead to a resolution of these interpretative disputes. If it turns out that the drafting of clause 66 is not consistent with the drafters' intentions, as outlined to us by officials of Finance, we would expect the Government to introduce amendments rectifying the inconsistency at the earliest opportunity.

toute garantie, tandis que les modifications de 1986 conservaient la priorité des obligations fournies en garantie d'achats au vendeur ou au locateur initial.

13. Ces mêmes témoins ont également allégué que le texte actuel de l'article 66 portait gravement atteinte au droit de propriété, à cause de la façon dont il est appliqué lorsqu'un créancier garanti s'avise d'exécuter sa garantie. Selon M. Alan Driver, président du Conseil canadien d'insolvabilité: «à moins de procéder à une saisie hypothécaire, le créancier garanti doit vendre sa créance. Ce faisant, il crée, aux termes de cet article, un compte recevable pouvant faire l'objet d'une saisie-arrêt.»

14. De leur côté, les fonctionnaires du ministère des Finances sont convaincus qu'en vertu des modifications proposées, la saisie-arrêt ne serait permise que si, par voie de cession d'une propriété ou d'une autre garantie, les paiements qui auraient été autrement faits en faveur d'un débiteur fiscal sont remis à un créancier garanti de ce dernier. Ces dispositions ne s'appliqueraient donc pas dans le cas où un créancier garanti vendrait la propriété dans le but de réaliser sa garantie, car le produit de cette vente ne serait pas payable au débiteur.

15. Les fonctionnaires du ministère des Finances ont également prétendu que les modifications proposées aux termes de l'article 66 sont beaucoup plus restreintes que les modifications de 1986. Plus précisément, les pouvoirs d'intervention accordés à la Couronne en vertu de l'article 66 sont limités à la saisie-arrêt, tandis que les modifications de 1986 permettaient à la Couronne de saisir toute propriété du débiteur, et sa réclamation avait priorité sur toutes les autres réclamations et garanties. L'entrée en vigueur de cette disposition aurait exigé l'établissement d'un registre pour que les contribuables puissent connaître les poursuites intentées par Revenu Canada pour récupérer des déductions à la source qui n'auraient pas été remises. Selon les fonctionnaires des Finances, c'est la portée extraordinaire de cette disposition contenue dans les modifications de 1986 qui a soulevé le plus d'opposition. L'article 66, à leur avis, ne vise qu'à restaurer le pouvoir de saisie-arrêt du ministre du Revenu national pour recouvrer certaines sommes, et ce, pour que les déductions à la source soient protégées. Les arrêts rendus récemment par les tribunaux ont affaibli ces pouvoirs, en ramenant le rang des réclamations de Revenu Canada derrière celui des dettes contractées envers des employés et des créanciers garantis.

17. We also note that the issue of Crown priority for unremitted source deductions is an insolvency matter which should properly be addressed within the review of bankruptcy and insolvency legislation currently underway at the Department of Consumer and Corporate Affairs. In our report on Bill C-84, dated 4th February 1986, we had questioned whether it is proper to introduce the amendments contained in clause 118 respecting Crown priority while amendments to the *Bankruptcy Act* are pending. We remain of the same opinion.

16. Cela nous amène à conclure que la controverse au sujet de l'article 66 découlait surtout des diverses façons d'interpréter ces dispositions. Les parties intéressées ont déjà fait valoir leur point de vue au ministère des Finances à ce sujet. Les consultations actuellement en cours entre ces parties et le ministère des Finances devraient mener à la résolution de ces litiges d'interprétation. S'il en ressort que le libellé de l'article 66 n'est pas conforme aux intentions du législateur, comme les fonctionnaires du ministère des Finances nous l'ont fait valoir, il serait souhaitable que le gouvernement dépose, dans les plus brefs délais, d'autres amendements pour mettre fin à cette contradiction.

17. Nous tenons également à souligner que la priorité accordée à la Couronne dans le cas des déductions à la source non remises est liée à la question de l'insolvabilité, et elle devrait être abordée dans le cadre de la révision des mesures législatives sur la faillite et l'insolvabilité que le ministère de la Consommation et des Corporations a récemment entreprise. Dans notre rapport sur le Projet de loi C-84, en date du 4 février 1986, nous nous étions interrogés sur l'à-propos d'adopter les amendements contenus dans l'article 118, qui accordaient cette priorité à la Couronne, au moment où la révision de la *Loi sur la faillite* était encore en cours. Nous sommes toujours du même avis.

APPENDIX A

List of Witnesses

Thursday, December 10, 1987: (Issue 49)

From the Canadian Insolvency Association:

Mr. Alan G. Driver, C.A., President;

Mr. R. Gordon Marantz, Q.C., National Chairman, Canadian Bankers' Association, Insolvency Section; Counsel, Canadian Insolvency Association.

From the Canadian Bar Association:

Mr. R. Gordon Marantz, Q.C., Osler, Hoskin & Harcourt.

From the Canadian Bankers' Association:

Mr. David E. Phillips, Vice-President and Director, Legal Affairs.

From the Department of Finance - Tax Policy and Legislation Branch:

Mr. Len Farber, Director, Tax Policy and Legislation;

Ms. Carol Muirhead, Senior Tax Policy Officer;

Mr. Brian Ernewein, Tax Policy Officer;

Mr. Marc Cuerrier, Senior Counsel, Tax Counsel Division.

APPENDIX B

The Committee received written material (briefs and letters) from the following groups:

Canadian Bankers' Association

Toronto, Ontario

Canadian Construction Association

Ottawa, Ontario

Osler, Hoskin & Harcourt

Toronto, Ontario

Respectfully submitted,

IAN SINCLAIR

Chairman

ANNEXE A**Liste des témoins**

Le jeudi 10 décembre 1987

Du Conseil canadien d'insolvabilité:

M. Alan G. Driver, C.A., président;

M^e R. Gordon Marantz, c.r., président national, Association des banquiers canadiens, Section d'insolvabilité; conseiller juridique, Conseil canadien d'insolvabilité.

De l'Association du barreau canadien:

M^e R. Gordon Marantz, c.r., Osler, Hoskin & Harcourt.

De l'Association des banquiers canadiens:

M^e David E. Phillips, vice-président et directeur, Affaires juridiques.

Du ministère des Finances - Direction de la politique et de la législation de l'impôt:

M. Len Farber, directeur, Politique et législation de l'impôt;

M^{me} Carol Muirhead, agent supérieur, Politique de l'impôt;

M. Brian Ernewein, agent de la politique de l'impôt;

M^e Marc Cuerrier, avocat-conseil, Division des conseillers fiscaux.

ANNEXE B

Le comité a reçu des documents (mémoires et lettres) des groupes suivants:

Association canadienne de la construction

Ottawa (Ontario)

Association des banquiers canadiens

Toronto (Ontario)

Osler, Hoskin & Harcourt

Toronto (Ontario)

Respectueusement soumis,

Le président
IAN SINCLAIR



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

JUL 19 1989



3 1761 11549643 2